

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



*Jogi kihívások
és válaszok a
XXI. században*

3.

Miskolc, 2024.

Jogi kihívások és válaszok a XXI. században

3.

ISBN 978-963-358-355-5

Szerkesztette:

Dr. Varga Zoltán

egyetemi docens

tudományos és nemzetközi dékánhelyettes

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

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

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

E-mail címe: jogdhiv@uni-miskolc.hu

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

Tartalomjegyzék

<i>Angyal Zoltán:</i> REKORDÖSSZEGŰ PÉNZÜGYI SZANKCIÓ MAGYARORSZÁGNAK EGY KÖTELEZETTSÉGSZEGÉST MEGÁLLAPÍTÓ ÍTÉLET VÉGRE NEM HAJTÁSA MIATT	5
<i>Angyal Zoltán:</i> MIKOR NEM KÖTELES A NEMZETI BÍRÓ ALKALMAZNI AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG UNIÓS JOGOT SÉRTŐ HATÁROZATÁT? EGY JOGESET MARGÓJÁRA	18
<i>Angyal Zoltán:</i> AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA HATÁSKÖRÉNEK TERJEDELME A KÖZÖS KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKÁBAN, AVAGY EGY FELLEBBEZÉSI ELJÁRÁS TANULSÁGAI.....	28
<i>Cseh-Zelina Gergely . Czibrik Eszter:</i> A KÖZTERÜLET-HASZNÁLAT SZABÁLYOZÁSÁNAK ALAKULÁSA	41
<i>Csemáné Váradi Erika - Balla Bulcsú:</i> MESTERSÉGES INTELLIGENCIA ÉS BÜNTETŐJOGI FELELŐSSÉG	50
<i>Csemáné Váradi Erika - Pécsi Zsófia:</i> A KORAI PROBLÉMA-FELISMERÉS ACHILLES SARKA I. KORAI PROBLÉMA-FELISMERÉS ÉS MEGELŐZÉS.....	64
<i>Erdős Éva - Bodnár Ildikó:</i> A DIGITÁLIS GAZDASÁG ADÓZTATÁSA, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ OLASZ DIGITÁLIS ADÓRA	79
<i>Gedeon Magdolna:</i> MOMMSEN ÉS AZ ÜNNEPI JÁTÉKOK.....	92
<i>Gula József:</i> A PÉNZHAMISÍTÁS ELLENI UNIÓS IRÁNYELVNEK VALÓ TAGÁLLAMI MEGFELELÉS HELYZETE.....	100
<i>Halász Csenge:</i> CORNERSTONES OF THE PROTECTION OF THE PERSONALITY RIGHTS OF PUBLIC FIGURES, IN THE LIGHT OF THE CASE LAW OF THE CURIA	110
<i>Hornyák Zsófia:</i> ÉSZREVÉTELEK A FÖLDÖRÖKLÉS SZABÁLYOZÁSÁNAK LEGUTÓBBI MÓDOSÍTÁSAI KAPCSÁN	121
<i>Jakab Nóra - Iklandi Boglárka:</i> A MUNKAERŐ-PIAC ÁTALAKULÁSA ÉS A MUNKAIDŐ ELMOSÓDÁSA.....	131
<i>Jakab Nóra - Kocsis Melinda :</i> LAWFUL EMPLOYMENT OF THIRD COUNTRY NATIONALS	139

<i>Jakab Nóra - Tunyi Mária Vivien: A SZOCIÁLIS BIZTONSÁG KÉRDÉSKÖRE A PLATFORM MUNKÁSOK VISZONYLATÁBAN</i>	147
<i>Jánosi Andrea :A RENDŐRSÉGI EGYÜTTMŰKÖDÉS CÉLJÁBÓL FOLYTATOTT AUTOMATIZÁLT ADATCSERE KERETRENDSZERÉNEK FEJLŐDÉSE –PRŪM II RENDELET</i>	156
<i>Juhász Ágnes: A RÉSZLEGES ÉRVÉNYTELENSÉG ÉS ALKALMAZHATÓSÁGA MAGYAR POLGÁRI JOGBAN</i>	167
<i>Kovács-Berényi Laura: GONDOLATOK A MUNKAJOGI JOGOK ÉS KÖTELEZETTSÉGEK RENDSZERÉRŐL A MUNKA ÉS A MAGÁNÉLET EGYENSÚLYÁNAK MEGTEREMTÉSÉBEN</i>	185
<i>Lehotay Veronika: MUNKAHELYI ZAKLATÁS? AVAGY EGY JOGPSZICHOLOGIAI KUTATÁS TANULSÁGAI</i>	196
<i>Mátyás Imre: A NEMZETKÖZI LÉGI ÁRUFUVAROZÁS</i>	211
<i>Mátyás Imre: JOHN RUSSELL QC & BENJAMIN COFFER: A HAJÓZÁSI ALKALMASSÁG HIÁNYA A LEGFELSŐBB BÍRÓSÁG ELŐTT: A CMA CGM LIBRA ÜGY** SZAKFORDÍTÁS</i>	220
<i>Nagy Anita: ELEKTRONIKUS ÜGYKEZELÉS A BÍRÓSÁGI BÜNTETŐ ÜGYVITELBEN</i>	224
<i>Paulovics Anita - Fazekas Fanni: COORDINATED PROTECTION? WILDLIFE REGULATION IN HUNGARY AND IN THE EUROPEAN UNION</i>	236
<i>Paulovics Anita - Kállai Erika: CONSERVATION AT GLOBAL LEVEL: THE IMPACT OF INTERNATIONAL CONVENTIONS ON WILDLIFE</i>	246
<i>Petrasovszky Anna: "LEGERE SEU COMPUTERE" A JOGI KÉPZÉS IRÁNT ÉRDEKLŐDŐ LEENDŐ HALLGATÓK SZÖVEGÉRTÉSI ÉS SZÖVEGELEMZÉSI KÉSZSÉGEINEK FEJLESZTÉSE</i>	256
<i>Pusztahelyi Réka: ÚTON EGY EGYSÉGES UNIÓS MI FELELŐSSÉGI RENDSZER MEGTEREMTÉSE FELÉ: A MESTERSÉGESINTELLIGENCIA-RENDSZEREK ÁLTAL OKOZOTT KÁROKÉRT VALÓ FELELŐSSÉG AZ UNIÓS JOGSZABÁLYOK ÉS SZABÁLYOZÁSI JAVASLATOK TÜKRÉBEN</i>	267
<i>Pusztahelyi Réka: A DIGITÁLIS TISZTESSÉGRE VONATKOZÓ UNIÓS FOGYASZTÓVÉDELMI JOG: GONDOLATOK EGY FOGYASZTÓVÉDELMI FELÜLVIZSGÁLATI JELENTÉS APROPÓJÁN</i>	278

<i>Rácz Zoltán: AZ EGYENLŐ ÉRTÉKŰ MUNKÁÉRT EGYENLŐ DÍJAZÁS ELVÉNEK AKTUÁLIS KÉRDÉSEI – KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A SPORTJOGRA.....</i>	292
<i>Ritó Evelin: GLOBAL TRENDS AND LOCAL RESPONSES.....</i>	302
<i>Ritó Evelin: URBAN DEVELOPMENT IN THE DIGITAL AGE.....</i>	312
<i>Róth Erika: A TÁRGYALÁSON VALÓ JELENLÉT JOGA A BÜNTETŐELJÁRÁSBAN</i>	323
<i>Sáry Pál: A HALÁLRA ÍTÉLÉS EGY SAJÁTOS MÓDJA A CSÁSZÁRKORI RÓMÁBAN: AZ ÖNGYILKOSSÁGRA KÖTELEZÉS</i>	335
<i>Solymosi-Szekeres Bernadett - Tóth Adél:ALKOTMÁNYOS ÉRTÉKEK ÉRVÉNYESÜLÉSE ÉS KIHÍVÁSAI AZ ÚJ FOGLALKOZTATÁSI FORMÁK TEKINTETÉBEN.....</i>	344
<i>Szabó Balázs: A DRÓNOK ÉS MOBIL APPLIKÁCIÓK SZEREPE AZ ERDÉSZETI ÉS-EZŐGAZDASÁGI SZAKIGAZGATÁSBAN</i>	354
<i>Szabó Balázs: A MODERN ÉPÍTÉSÜGYI SZAKIGAZGATÁS TECHNIKAI TÁMOGATÁSA.....</i>	360
<i>Szabó Balázs: TECHNIKAI FEJLESZTÉSEK A TERMÉSZETVÉDELMI ÉS KÖRNYEZETVÉDELMI IGAZGATÁSBAN.....</i>	368
<i>Torma András - Ritó Evelin: ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI ALAPFOGALMAK KÖZIGAZGATÁSI SZEMSZÖGBŐL</i>	376
<i>Tóth Hilda: A JEGYZŐ KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONYA MEGSZÜNTETÉSÉNEK EGYES KÉRDÉSEI.....</i>	388
<i>Tóth Hilda - Rimán Áron: A PLATFORMMUNKÁSOK MUNKAJOGI ÉS SZOCIÁLIS JOGI HELYZETE AZ ÚJ PLATFORM IRÁNYELV TÜKRÉBEN.....</i>	395
<i>Udvarhelyi Bence: AZ UNIÓS BÜNTETŐJOGI JOGALKOTÁS LEGÚJABB EREDMÉNYEI.....</i>	405
<i>Varga Zoltán: ENFORCEMENT IN TAX LAW</i>	422
<i>Varga Zoltán: THE OPERATION AND MANAGEMENT OF MAGYAR NEMZETI BANK</i>	448

REKORDÖSSZEGŰ PÉNZÜGYI SZANKCIÓ MAGYARORSZÁGNAK EGY KÖTELEZETTSÉGSZEGÉST MEGÁLLAPÍTÓ ÍTÉLET VÉGRE NEM HAJTÁSA MIATT

Record financial penalty for Hungary for failure to comply with a judgement establishing a failure to fulfill obligations

ANGYAL ZOLTÁN*

2024 júniusában a Bíróság arra kötelezte Magyarországot, hogy fizessen 200 millió euró átalányösszeget, és a késedelem minden egyes napjára 1 millió euró összegű kényszerítő bírságot amiatt, hogy nem teljesítette a Bíróság 2020-ban hozott korábbi ítéletét. Az ítélet szerint Magyarország a lojális együttműködés elvének megsértésével szándékosan kivonta magát a nemzetközi védelemmel kapcsolatos közös uniós politika egészének, valamint a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kitoloncolására vonatkozó szabályoknak az alkalmazása alól. A Bíróság úgy vélte, hogy e magatartás jelentős mértékben veszélyezteti az uniós jog egységességét, ami rendkívül súlyosan érinti mind a magánérdekeket, és többek között a menedékjogot kérelmező személyek érdekeit, mind pedig a közérdeket.

Kulcsszavak: a Bíróság kötelezettségszegést megállapító ítélete, harmadik országok jogellenesen tartózkodó állampolgárainak visszatérése, a területen való tartózkodáshoz való jog, a teljesítés elmulasztása, pénzügyi szankciók, átalányösszeg, kényszerítő bírság

In June 2024 Hungary is ordered to pay a lump sum of 200 million euros and a penalty payment of 1 million euros per day of delay for failure to comply with a previous judgment of the Court of Justice. According to the judgment, Hungary disregarding the principle of sincere cooperation, is deliberately evading the application of the EU common policy on international protection as a whole and the rules relating to the removal of illegally staying third-country nationals. That conduct constitutes a serious threat to the unity of EU law, which has an extraordinarily serious impact both on private interests, particularly the interests of asylum seekers, and on the public interest.

Keywords: judgment of the Court establishing a failure to fulfil obligations, non-compliance, return of illegally staying third-country nationals, right to remain in the territory, financial penalties, lump sum, periodic penalty payment

1. Bevezetés

Az Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) egy 2024. június 13-án kihirdetett ítéletében¹ arra kötelezte Magyarországot, hogy fizessen 200 millió euró átalányösszeget, és a késedelem minden egyes napjára 1 millió euró összegű kényszerítő bírságot amiatt, hogy nem teljesítette a Bíróság egyik ítéletét. A Bíróság a szinte példátlan mértékű pénzügyi szankciót azzal indokolta, hogy a tagállam által ebben az ügyben elkövetett kötelezettségszegés, amely egy uniós közös politika

* Dr. ANGYAL ZOLTÁN

PhD, Intézeti tanszékvezető, habilitált egyetemi docens
Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar
Európai és Nemzetközi Jogi Intézet
Európajogi és Nemzetközi Magánjogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
zoltan.angyal@uni-miskolc.hu

¹ A Bíróság 2024. június 13-i Bizottság kontra Magyarország ítélete, C-123/22, ECLI:EU:C:2024:493

egésze alkalmazásának a szándékos kijátszásában áll, az uniós jog precedens nélküli, rendkívül súlyos megsértésének minősül. Jelen tanulmány célja, hogy bemutassa, ismertesse és értékelje a Bíróság ítéletét, annak jogi hátterét, valamint a Bíróság döntéséhez vezető jogi érveket.

2. Az ügy jogi háttere

2.1. Az uniós jog

2.1.1. A 2008/115/EK irányelv²

A harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló irányelv értelmében a tagállamoknak annak végrehajtása során megfelelő figyelmet kell fordítaniuk a gyermek mindenek felett álló érdekeire, a családi életre, az érintett harmadik országbeli állampolgár egészségi állapotára, és tiszteletben kell tartaniuk a visszaküldés tilalmának elvét.³

Az irányelv előírja azt is, hogy a tagállamok a területükön illegálisan tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozóan kiutasítási határozatot adnak ki.⁴ Az ilyen határozatok meghozatalára csak írásban, a tényállás ismertetésével és jogi indokolással, valamint a rendelkezésre álló jogorvoslati lehetőségek feltüntetésével kerül sor.⁵ Az érintett harmadik országbeli állampolgár számára továbbá biztosítani kell a hatékony jogorvoslatához való jogot, hogy illetékes bíróság vagy közigazgatósági hatóság előtt fellebbezéssel élhessen a kiutasításhoz határozatok ellen, vagy kérhesse azok felülvizsgálatát.⁶

2.1.2. A 2013/32/EU irányelv⁷

A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló irányelvnek az ügy szempontjából releváns főbb rendelkezései a következők:

- Ha bárki nemzetközi védelemért folyamodik valamely, a nemzeti jog alapján az ilyen kérelmek nyilvántartásba vételére hatáskörrel rendelkező hatósághoz, a nyilvántartásba vételre a kérelmezést követő három munkanapon belül sor kell, hogy kerüljön.⁸
- A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy a nemzetközi védelemért folyamodó személyeknek ténylegesen lehetőségük legyen arra, hogy kérelmüket mielőbb benyújtsák.⁹
- A tagállamok biztosítaniuk kell, hogy a különleges eljárási garanciákat igénylőként azonosított kérelmezők megfelelő támogatást kapjanak ahhoz, hogy a menekültügyi eljárás lefolytatása során mindvégig élhessenek az ezen irányelvből eredő jogaikkal, és betarthatassák az ezen irányelvből eredő kötelezettségeiket.¹⁰
- A tagállamok az irányelv alapelveivel és garanciáival összhangban eljárásokat állapíthatnak meg annak érdekében, hogy a tagállam határán vagy tranzit zónáiban döntést

² Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról (HL L 348., 2008.12.24., 98-107. o.)

³ 5. cikk

⁴ 6. cikk

⁵ 12. cikk (1) bekezdés

⁶ 13. cikk (1) bekezdés

⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról (HL L 180., 2013.6.29., 60-95. o.)

⁸ 6. cikk (1) bekezdés

⁹ 6. cikk (2) bekezdés

¹⁰ 24. cikk (3) bekezdés

hozhassanak benyújtott kérelmek elfogadhatósága tárgyában; és/vagy a kérelem érdemét illetően.¹¹

- A tagállamoknak lehetővé kell tenni a kérelmező számára, hogy a területükön maradjon mindaddig, amíg le nem jár a kérelmező hatékony jogorvoslathoz való jogának gyakorlására adott határidő, és amennyiben a kérelmező a határidőn belül élt ezen jogával, a jogorvoslati kérelem elbírálásáig.¹²

2.2. A magyar jog

2.2.1. A menedékjogról szóló törvény¹³

A törvény értelmében az elismerését kérő jogosult az e törvényben meghatározott feltételek szerint Magyarország területén való tartózkodásra, valamint Magyarország területén való tartózkodásra jogosító – külön jogszabályban meghatározott – engedélyre.¹⁴ A törvény ugyanakkor eltérő szabályozást alkalmaz tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet esetén, amelyek közül kiemelést érdemel az, hogy menedékjog iránti kérelmet főszabályként csak a menekültügyi hatóság előtt személyesen, kizárólag a tranzitónában lehet benyújtani.¹⁵

2.2.2. Az államhatárról szóló törvény¹⁶

A jogszabály szerint Magyarország területének külső határ szerinti határvonaltól, illetve a határjeltől számított 60 méteres sávja az államhatár rendjének védelmét biztosító létesítmények építése, telepítése és üzemeltetése, valamint a honvédelmi, nemzetbiztonsági, katasztrófavédelmi, határőrizeti, menekültügyi és idegenrendészeti feladatok ellátása céljából e törvény szerint igénybe vehető. Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején a rendőr Magyarország területén feltartóztathatja a Magyarország területén jogellenesen tartózkodó külföldit, és a fent említett létesítmény legközelebbi kapuján átkísérheti, kivéve, ha bűncselekmény gyanúja merül fel.¹⁷

3. A 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítélet

A Bíróság a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben¹⁸ megállapította (a továbbiakban: 2020-as ítélet), hogy Magyarország nem teljesítette a 2008/115 irányelvből¹⁹, a 2013/32 irányelvből²⁰, valamint a 2013/33/EU irányelvből²¹ eredő kötelezettségeit, a következő okok miatt:

- a) Előírta, hogy a Szerbiából érkező és a nemzetközi védelem iránti eljárást Magyarország területén igénybe venni kívánó harmadik országbeli állampolgárok vagy hontalanok nemzetközi védelem iránti kérelmei csak a röszkei (Magyarország) és a tompai (Magyarország) tranzitónában terjeszthetők elő, és olyan állandó és általános

¹¹ 43. cikk (1) bekezdés

¹² 46. cikk (5) bekezdés

¹³ A 2007. június 29-i, a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény

¹⁴ 5. § (1) bekezdés

¹⁵ 80/J. § (1) bekezdés

¹⁶ A 2007. július 4-i, az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény

¹⁷ 5. §

¹⁸ A Bíróság 2020. december 17-i, Bizottság kontra Magyarország ítélet, C-808/18., ECLI:EU:C:2020:1029

¹⁹ 5. cikkéből, 6. cikkének (1) bekezdéséből, 12. cikkének (1) bekezdéséből és 13. cikkének (1) bekezdéséből

²⁰ 6. cikkéből, 24. cikkének (3) bekezdéséből, 43. cikkéből és 46. cikkének (5) bekezdéséből

²¹ A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 2013/33/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180., 96. o.) 8., 9. és 11. cikkéből

közigazgatási gyakorlatot alkalmazott, amely drasztikus módon korlátozta az e tranzitónákba való belépésre napi szinten jogosult kérelmezők számát.

- b) A nemzetközi védelmet kérelmezőknek a röszkei és a tompai tranzitónában való általános őrizetére vonatkozó rendszert vezetett be, anélkül hogy tiszteletben tartotta volna az irányelvekben előírt garanciákat.
- c) A bűncselekménnyel gyanúsítottak kivételével a területén jogellenesen tartózkodó valamennyi harmadik országbeli állampolgár kitoloncolását lehetővé tette az irányelvekben előírt eljárások és garanciák tiszteletben tartása nélkül.
- d) A nemzetközi védelmet kérelmező személyek tekintetében az uniós joggal ellentétes feltételektől tette függővé a területén maradáshoz való joguk gyakorlását.

4. A pert megelőző eljárás és a Bíróság előtti eljárás

A kötelezettségszegési eljárásokban a tagállamoknak a szokásjog alapján néhány hónap áll rendelkezésére arra, hogy teljesítse az uniós jogból eredő kötelezettségeit, azaz végrehajtsa a Bíróság ítéletét. Ezt a folyamatot az Európai Bizottság felügyeli és ellenőrzi.

2021 januárjában a Bizottság Migrációs és Uniós Belügyi Főigazgatóságának főigazgatója felkérte a magyar kormányt, hogy tájékoztassa az ítéletben foglaltak maradéktalan teljesítésének biztosítása érdekében hozott intézkedésekről. A magyar kormány válaszában kifejtette, hogy egy 2020 tavaszi, másik ügyben született ítélet²² kihirdetését követően bezárták a röszkei és a tompai tranzitónákat. Magyarország úgy vélte tehát, hogy már eleget tett a 2020-as ítélet menekültügyi őrizetre vonatkozó részének.

A nemzetközi védelmi eljáráshoz való hozzáférést és a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kitoloncolását illetően a magyar kormány úgy vélte, hogy a 2020-as ítélet végrehajtása során „alkotmányos dilemmával” szembesült a Magyarországra az uniós jog alapján háruló kötelezettségek végrehajtása tekintetében. Emiatt a kormány indítványt nyújtott be az Alkotmánybírósághoz annak eldöntésére, hogy Magyarország Alaptörvényét lehet-e úgy értelmezni, hogy Magyarország végrehajthat olyan uniós jogi kötelezettséget, amely – az uniós szabályozás hatékony érvényesülésének hiányában – arra vezethet, hogy a Magyarország területén jogellenesen tartózkodó, harmadik országbeli állampolgár Magyarország területén előre nem meghatározható ideig tartózkodik, és ezáltal *de facto* az ország népességének részévé válik.

A Bizottság 2021 júniusában felszólító levelet (a továbbiakban: felszólító levél) küldött Magyarországnak, mert úgy ítélte meg, hogy Magyarország nem hajtotta végre a 2020-as ítéletet. A magyar kormány válaszában arra hivatkozott, hogy be kell várnia az Alkotmánybíróság határozatát a további lépések megtétele előtt. Továbbá azt is kijelentette, hogy szemben a Bizottságnak az uniós jog „parttalan primátusát” hirdető álláspontjával, a magyar alkotmányi szabályok élveznek elsőbbséget.²³

Az Alkotmánybíróság 2021 decemberében hozott határozatában megállapította, hogy amennyiben az Európai Unió a közös hatáskört nem gyakorolja hatékonyan, Magyarország gyakorolhatja e hatáskört, másodszor, amennyiben a közös hatáskörgyakorlás hiányos érvényesülése olyan következményekre vezet, amelyek felvetik a Magyarország államterületén élő személyek önazonosságához való jogának sérelmét, a magyar állam köteles gondoskodni e jog védelméről, és harmadszor, Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogának védelme az alkotmányos önazonosságának részét képezi.

A Bizottság végül 2022 februárjában az EUMSZ 260. cikke alapján benyújtotta a pénzügyi szankciók kiszabását indítványozó keresetét. A hivatkozott szerződési rendelkezés kimondja, hogy ha a Bizottság megítélése szerint az érintett tagállam nem teszi meg az olyan ítéletben

²² 2020. május 14-i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság ítélet (C-924/19 PPU és C-925/19 PPU, EU:C:2020:367)

²³ Lásd az ítélet 19. pontját.

foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket, amelyben a Bíróság megállapította, hogy e tagállam nem teljesítette a Szerződésekből eredő valamely kötelezettségét, a Bizottság, miután az említett tagállamnak lehetőséget biztosított észrevételei megtételére, az ugyanazon tagállam által fizetendő általános összegnek vagy kényszerítő bírságnak az adott körülmények között megfelelőnek ítélt összegének meghatározása mellett a Bírósághoz fordulhat.

5. A kötelezettségszegésről

5.1. A Bizottság érvei

A Bizottság elismerte, hogy a röszkei és a tompai tranzitónákat bezárták. A keresetlevél ezért a nemzetközi védelmet kérelmezők e tranzitónákban való általános őrizetére vonatkozó jogsértéssel nem is foglalkozott. A Bizottság azonban úgy vélte, hogy a tranzitónák bezárása nem elegendő a 2020-as ítéletben foglaltak teljesítéséhez az alábbi fő okok miatt:

- a) Ami a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való tényleges hozzáférést illeti, az ítélet teljesítése megkövetelte volna a menedékjogról szóló törvény módosítását. Magyarország e rendelkezést nem helyezte hatályon kívül, és nem is módosította. Mivel a röszkei és a tompai tranzitónákat bezárták, Magyarország területén ilyen kérelmeket nem lehet előterjeszteni.
- b) A Magyarországon jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kitoloncolását illetően a Bizottság álláspontja az volt, hogy az államhatárról szóló törvény vitatott szakaszát nem helyezték hatályon kívül, és nem is módosították. Következésképpen a magyar szabályozás – a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítottak kivételével – továbbra is lehetővé teszi a területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kitoloncolását, ami összeegyeztethetetlen a 2020-as ítélettel.²⁴
- c) Ami a nemzetközi védelmet kérelmező személyek ahhoz való jogát illeti, hogy olyan helyzetben, amely nem minősül tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetnek, Magyarország területén maradjanak, a Bizottság azzal érvelt, hogy Magyarország nem módosította az államhatárról szóló törvényt, amely tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetnek nem minősülő helyzetben alkalmazandó. Ezért a tagállam területén maradáshoz való jog gyakorlására vonatkozóan a magyar jogban előírt feltételek „továbbra sem egyértelműek”, ami ellentétes a 2020-as ítélettel

5.2. Magyarország érvei

Magyarország azt kérte, hogy a Bíróság utasítsa el a keresetet, a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való hozzáférésre vonatkozó részében elfogadhatatlanság, az ezt meghaladó részében pedig megalapozatlanság miatt. A főbb magyar érvek a következők voltak.

- a) A tagállam úgy vélte, hogy a 2020-as ítélet „központi elemei” már nem relevánsak, mivel a röszkei és a tompai tranzitónákat 2020. május 20. óta már nem használják. Ezenkívül a „nyugat-balkáni útvonalon” a migrációs helyzet alakulása és az Ukrajnából érkező, lakóhelyüket elhagyni kényszerülő személyek jelentős száma miatt a Bizottság érvei nem időszerűek, és nem is megalapozottak.
- b) Ami a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való hozzáférést illeti, a kereset elfogadhatatlan. Elsősorban azért, mert tranzitónák tekintetében értelmezhetetlen a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való hozzáférés „korlátozásáról” beszélni, mivel azokban már nincs lehetőség „korlátozott számú” kérelem benyújtására.

²⁴ A Bizottság szerint a magyar rendőrség honlapjából kitűnt, hogy Magyarország nem vetett véget a területén jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok jogellenes kitoloncolásának, amit a tagállam nem is vitatott.

- c) Másodlagosan Magyarország arra hivatkozott, hogy a kereset megalapozatlan. Egyrészt a magyar jogalkotó módosította a menedékjogról szóló törvényt. Másrészt ami a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgároknak a határkerítésen túlra való kitoloncolását illeti, a magyar szabályozás fenntartását a kormány szerint a „nyugat-balkáni migrációs útvonalon” tapasztalható, egyre erősödő migrációs nyomás, valamint az Ukrajnából 2022 februárja óta érkező menekültek jelentős száma igazolta.

5.3. A Bíróság álláspontja

5.3.1. Az elfogadhatatlansági kifogásról

Magyarország úgy vélte, hogy a kereset elfogadhatatlan azon részében, amelyben az a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való hozzáférésre vonatkozik. Ennek alátámasztására a tagállam három érvet hozott fel:

- a) Az első szerint a tranzitónák bezárásával Magyarország a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való hozzáférést illetően megtette a 2020-as ítéletben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket. A Bíróság szerint azonban ez az érvelés nem a kereset elfogadhatósága vizsgálatának, hanem annak megalapozottsága vizsgálatának körébe tartozik.
- b) A jogbiztonság elvére és Magyarország védelemhez való jogára való hivatkozásokat a Bíróság elutasította, mivel ezen ügy jogerőssé vált – tehát res iudicata hatással rendelkező – ítélethez vezetett.
- c) Végül Magyarország azt róta fel a Bizottságnak, hogy a keresetlevelében nem ismertette a 2020. évi törvény²⁵ rendelkezéseinek tartalmát. A Bíróság ezzel szemben megállapította, hogy a Bizottság a keresetlevelében koherensen és pontosan megjelölte azokat az okokat, amelyek alapján úgy ítélte meg, hogy Magyarország nem fogadta el a 2020-as ítéletben foglaltak teljesítésének biztosításához szükséges intézkedéseket. A keresetlevelél a Bíróság szerint így lehetővé tette Magyarország és a Bíróság számára, hogy pontosan megértse a Bizottság álláspontját, amely elengedhetetlen feltétele annak, hogy e tagállam előadhassa a védelmét szolgáló jogalapokat.

A fentiek alapján a Bíróság megállapította, hogy a kereset elfogadható.

5.3.2. Az ügy érdeméről

Amennyiben a Bíróság ítéletében megállapítja, hogy egy tagállam megszegte az uniós jogból eredő valamely kötelezettségét, akkor az érintett tagállamnak a jogalkotási hatáskör gyakorlásában részt vevő szervei kötelesek a kötelezettségszegést megállapító ítélet tárgyát képező nemzeti rendelkezéseket akként módosítani, hogy azok megfeleljenek az uniós jogból eredő követelményeknek.²⁶ A kötelezettségszegést megállapító ítélet rendelkező része, amely leírja a Bíróság által megállapított kötelezettségszegést, különös jelentőséggel bír azon intézkedések meghatározása szempontjából, amelyeket e tagállamnak az említett ítéletben foglaltak maradéktalan teljesítése érdekében meg kell tennie.²⁷ A kötelezettségszegés fennállásának megítéléséhez szükséges referencia-időpontnak az e rendelkezés értelmében kibocsátott felszólító levélben meghatározott határidő lejártát kell tekinteni.²⁸

²⁵ A 2020. június 17-i, a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény

²⁶ Lásd ehhez: 2023. július 13-i YP és társai [Bíró mentelmi jogának felfüggesztése és tisztségéből való felfüggesztése] ítélet, C-615/20 és C-671/20, EU:C:2023:562, 57. pont

²⁷ Lásd ehhez: 2013. október 22-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-95/12, EU:C:2013:676, 37. és 40. pont

²⁸ Lásd ehhez: 2023. december 14-i Bizottság kontra Románia [Hulladéklerakók lezárása] ítélet, C-109/22, EU:C:2023:991, 37. pont

A 2020-as ítéletben a Bíróság megállapította, hogy Magyarország nem teljesítette először is a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való hozzáféréssel, másodszer a nemzetközi védelmet kérelmező személyeknek a röszkei és a tompai tranzitónákban való őrizetével, harmadszor a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kitoloncolásával, és negyedszer a nemzetközi védelmet kérelmező személyek ahhoz való jogával kapcsolatos kötelezettségeit, hogy a hatékony jogorvoslathoz való joguk gyakorlására előírt határidő lejártáig, és amennyiben e joggal az előírt határidőn belül éltek, a jogorvoslati kérelem elbírálásáig Magyarország területén maradjanak.

Ami a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való hozzáférést illeti, a Bíróság szerint a 2020-as ítélet teljesítése megkövetelte volna, hogy Magyarország minden olyan intézkedést megtegyen, amely a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való tényleges, könnyű és gyors hozzáférés biztosításához szükséges. A Bíróság leszögezte, hogy a felszólító levélben meghatározott határidő lejártakor, azaz 2021. augusztus 9-én Magyarország nem tett eleget e követelménynek, a röszkei és a tompai tranzitónák bezárása nem elegendő a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való tényleges, könnyű és gyors hozzáférés biztosításához.

A Magyarországon jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok kitoloncolását illetően a Bíróság megerősítette azt a gyakorlatát, amely szerint valamely tagállam nem hivatkozhat gyakorlati, igazgatási, pénzügyi vagy a belső rendjével összefüggő nehézségekre annak igazolásaként, hogy az uniós jogból eredő kötelezettségeket nem teljesíti.²⁹

Harmadsorban, ami a nemzetközi védelmet kérelmező személyek ahhoz való jogát illeti, hogy olyan helyzetben, amely nem minősül tömeges bevándorlás okozta válsághelyzetnek, a hatékony jogorvoslathoz való joguk gyakorlására előírt határidő lejártáig, és amennyiben e joggal az előírt határidőn belül éltek, e jogorvoslati kérelem elbírálásáig Magyarország területén maradjanak. A Bíróság úgy vélte, hogy a szóban forgó jogsértés a nemzeti szabályozás módosítását követeli meg, függetlenül a Magyarország által hivatkozott azon körülménytől, amely szerint a gyakorlatban a magyar hatóságok a menedékjog iránti kérelmet elutasító hatósági döntés véglegessé válásáig nem hajtják végre a kitoloncolást. Utóbbi vonatkozásában emlékeztet arra az ítélet, hogy a pusztán közigazgatási gyakorlatot – amely a természeténél fogva a hatóságok tetszése szerint módosítható, és nem rendelkezik megfelelő nyilvánossággal – nem lehet az uniós jogból eredő kötelezettségek megfelelő teljesítésének tekinteni.³⁰

A fentiek alapján a Bíróság megállapította, hogy Magyarország nem hajtotta végre a 2020-as ítéletet, mivel nem hozta meg az abban foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedéseket.

6. A pénzügyi szankciókról

6.1. A Bizottság érvei

A Bizottság azt kérte a Bíróságtól, hogy kötelezze a jogsértő tagállamot arra, hogy fizessen napi 5468,45 euró átalányösszeget, megszorozva azon napok számával, amelyek az említett ítélet kihirdetésének időpontja és az említett ítélet Magyarország általi teljesítésének időpontja – vagy ha a jelen ítélet kihirdetésének időpontja megelőzi a 2020-as ítéletben foglaltak teljesítésének időpontját, a jelen ítélet kihirdetésének időpontja – között eltelt, de az átalányösszegnek legalább 1.044.000 eurónak kell lennie. A Bizottság tovább azt is kérte, hogy Bíróságtól, hogy kötelezze Magyarországot a jelen ítélet kihirdetésének időpontjától a 2020. évi Bizottság kontra Magyarország ítéletben foglaltak Magyarország általi teljesítésének időpontjáig tartó időszakra vonatkozóan napi 16 393,16 euró összegű kényszerítő bírság megfizetésére.

²⁹ Lásd ehhez: 2023. június 8-i Bizottság kontra Szlovákia [A költségek nélküli felmondáshoz való jog] ítélet, C-540/21, EU:C:2023:450, 86. pont

³⁰ Lásd ehhez: 2013. október 24-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet, C-151/12, EU:C:2013:690, 36. pont

Hogyan és mi alapján „számolta ki” a Bizottság ezeket az összegeket? A Bizottságnak van egy ún. közleménye, amely irányadó ezekre az ügyekre.³¹ Ami az általányösszeget illeti, a Bizottság a 895 eurós egységes általányalapot megszorozta egy súlyossági együtthatóval. A kapott eredményt megszorozta egy „n” tényezővel, figyelembe véve többek között az érintett tagállam fizetőképességét, valamint a szóban forgó kötelezettségszegés fennállásának időtartamát képező napok számát. Ami a kényszerítő bírság napi összegének kiszámítását illeti, a Bizottság javaslata értelmében az általányalap napi 2683 euró, amelyet meg kellett szorozni e súlyossági együtthatóval, az időtartamot tükröző együtthatóval és ezen „n” tényezővel.

Ami a kötelezettségszegés súlyosságát illeti, a Bizottság az 1-től 20-ig terjedő skálán 13-as súlyossági együttható alkalmazását javasolta. Az erre vonatkozó érvek az alábbiak voltak:

- Az intézmény álláspontja szerint a szóban forgó jogsértések tárgyát képező uniós szabályok nagy jelentőséggel bírnak, ezért az ítélet teljesítésének elmulasztása jelentős hatást gyakorol a közérdekre és az egyéni érdekekre.
- Az uniós jog ismételt megsértése a Bizottság szerint precedenst teremthet más tagállamok számára, és a nemzetközi védelmet kérelmező személyek befogadásával kapcsolatos felelősségnek a más tagállamokra való áthárítása, valamint az illegális emberkereskedelem megerősítése révén veszélyeztetheti a közös európai menekültügyi rendszert. Másrészt a szóban forgó jogsértések súlyosan érintik a harmadik országbeli állampolgárokat.
- Az uniós migrációs és menekültügyi jogszabályok ismételt megsértése, az uniós jog elsőbbsége elvének nyilvánvaló figyelmen kívül hagyása és a Bíróság ítélete végrehajtásának kifejezett megtagadása rendkívül súlyos súlyosító tényezők.

Ami a jogsértés időtartamát illeti, a Bizottság azt javasolta, hogy az időtartamot tükröző együttható 1-től 3-ig terjedő skálán 1 legyen, figyelembe véve a Bizottság kontra Magyarország ítélet kihirdetése és az azon időpont között eltelt tíz hónapos időtartamot, amikor ezen intézmény ügy határozott, hogy a Bírósághoz fordul, amely időpont 2021. november 12. Harmadszor, az „n” tényezővel kapcsolatban a Bizottság Magyarország tekintetében az „n” együttható 0,47-ben való meghatározását javasolja.

6.2. Magyarország érvei

A magyar álláspont szerint a Bizottság tévesen értékelte a szóban forgó jogsértés súlyosságát, mivel nem vette figyelembe a röszkei és a tompai tranzitónák bezárását, az új magyar menekültügyi szabályozást, az illegális migráció növekvő nyomását és az Ukrajna elleni orosz agresszió következményeit.

Magyarország továbbá arra hivatkozott, hogy nem hagyta figyelmen kívül az uniós jog elsőbbségének elvét, ezért szerinte nem tekinthető súlyosító körülménynek az Alkotmánybíróság előtti eljárás megindítása, amelynek célja Magyarország Alaptörvénye tiszteletben tartásának a biztosítása.

Végül Magyarország egy korábbi ítéletre³² hivatkozva azt kérte, hogy a Bíróság enyhítő körülményként vegye figyelembe, hogy Magyarország eddig még soha nem mulasztotta el a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítését.

6.3. A Bíróság döntése

A pénzügyi szankció kiszabását lehetővé tévő EUMSZ 260. cikk célja, hogy a kötelezettségszegő tagállamnak a kötelezettségszegést megállapító ítéletben foglaltak teljesítésére ösztönözze, ebből

³¹ „A Bizottság által az Európai Unió Bírósága előtt indított kötelezettségszegési eljárásokban javasolt általányösszeg és kényszerítő bírság számításának az Egyesült Királyság kilépését követő kiigazításáról” című, 2021. április 13-i közleményével (HL 2021. C 129., 1. o.) naprakésszé tett, „Az [EUMSZ 260. cikk] végrehajtása” című, 2005. december 12-i SEC (2005) 1658 közlemény

³² Lásd ehhez: 2013. május 30-i Bizottság kontra Svédország ítélet (C-270/11, EU:C:2013:339) 55. pont

következően pedig az is, hogy az uniós jog tényleges alkalmazását biztosítsa. Ennélfogva mindkét, e rendelkezés szerinti intézkedésnek – nevezetesen az átalányösszegnek és a kényszerítő bírságnak – ugyanez a célja.³³

Fontos kiemelni, hogy a Bíróságot nem kötik a Bizottság keresetében javasolt összegek, hanem az a feladata, hogy az egyes esetekben az előtte folyamatban lévő ügy körülményeitől függően, valamint a meggyőzés és visszatartás szerinte szükséges mértéke alapján meghatározza a többek között az uniós jog hasonló megsértése megismétlődésének a megelőzéséhez szükséges megfelelő pénzügyi szankciókat.³⁴

6.2.1. Az átalányösszegekről

Az ítélkezési gyakorlat szerint az átalányösszeg megfizetésére való kötelezésre, és adott esetben ezen összeg megállapítására minden egyes ügyben a megállapított kötelezettségszegés jellemzőivel, valamint az érintett tagállam által tanúsított magatartással összefüggő, releváns tényezők összessége alapján kell, hogy sor kerüljön. A Bíróság így rendkívül széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik annak eldöntésében, hogy kiszab-e, vagy sem, ilyen szankciót, és adott esetben annak összege megállapításában.³⁵

A Bíróság mindenekelőtt megállapította, hogy ebben a magyar ügyben a kötelezettségszegés megállapítását eredményező jogi és ténybeli elemek összessége arra utal, hogy az uniós jog hasonló megsértése jövőbeni megismétlődésének hatékony megelőzése olyan visszatartó erejű intézkedés elfogadását kívánja meg, mint az átalányösszeg kiszabása.

Az átalányösszeg megállapítása során a Bíróság hasonló szempontokat vesz figyelembe, mint amelyeket a Bizottság a fent említett közleményében rögzített. Ezen tényezők közé tartozik a megállapított jogsértések súlyossága és időtartama, valamint a szóban forgó tagállam fizetőképessége.

Ami a jogsértés súlyosságát illeti, az ítélet rendkívül és szokatlanul erőteljes megállapításokat tartalmaz. Ezek közül a legfontosabbak a következők:

- a) A 2020-as ítélet teljesítésének elhúzódó elmulasztása a jogállamiságon alapuló Unióban önmagában súlyosan sérti a törvényesség elvét és a jogerő elvét.³⁶
- b) A kötelezettségszegés tárgyát képező alapvető uniós jogi rendelkezések megsértése rendszerszinten megakadályozza a nemzetközi védelem iránti eljáráshoz való bármilyen hozzáférést, ami az érintett tagállam tekintetében lehetetlenné teszi az uniós menekültpolitika egészének alkalmazását.³⁷
- c) Az, hogy egy tagállam szándékosan kijátssza valamely közös politika egészének alkalmazását, az uniós jog precedens nélküli, rendkívül súlyos megsértésének minősül, amely jelentős mértékben veszélyezteti e jog egységességét és a tagállamok egyenlőségének elvét.³⁸
- d) Az, hogy valamely ügy egy általános és folyamatos gyakorlatra vonatkozó ítéletben foglaltak teljesítésének elmulasztását érinti, megerősíti a szóban forgó kötelezettségszegés súlyosságát.³⁹
- e) A 2020-as ítéletben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedések megtételének elmulasztásával rendszerszinten és szándékosan kivonja magát a menekültügyi, valamint kiegészítő és ideiglenes védelem nyújtására vonatkozó közös politika alkalmazása alól,

³³ Lásd ehhez: 2023. december 14-i Bizottság kontra Románia [Hulladéklerakók lezárása] ítélet, C-109/22, EU:C:2023:991, 50. pont

³⁴ Lásd ehhez az ítélet 97. pontját.

³⁵ Lásd ehhez: 2022. január 20-i Bizottság kontra Görögország [Állami támogatások visszatéríttetése – Ferronickel] ítélet, C-51/20, EU:C:2022:36, 129. pont

³⁶ Lásd az ítélet 102. pontját

³⁷ Lásd az ítélet 106. pontját

³⁸ Lásd az ítélet 107. pontját

³⁹ Lásd ehhez: 2014. december 2-i Bizottság kontra Olaszország ítélet, C-196/13, EU:C:2014:2407, 100. pont

valamint a jogellenesen tartózkodó személyek visszatérésére a közös bevándorlási politika keretében alkalmazandó szabályok alól, ami az uniós jog kivételesen súlyos megsértésének minősül.⁴⁰

- f) Az ilyen magatartás rendkívül súlyosan sérti a szolidaritásnak és a felelősségnek – a pénzügyi vonatkozásokat is ideértve – a tagállamok közötti igazságos elosztásának elvét.⁴¹
- g) A szolidaritás elve az uniós jog egyik alapelve, és részét képezi a tagállamok azon közös értékeinek, amelyeken az EUSZ 2. cikk értelmében az Unió alapul. Ezért, ha valamely tagállam egyoldalúan megtöri az uniós tagságából eredő előnyök és terhek közötti egyensúlyt, ez kétségesé teszi a tagállamoknak az uniós jog keretében fennálló egyenlősége elvének tiszteletben tartását.⁴²
- h) Továbbá súlyosító körülményként figyelembe kell venni e tagállam jogsértő magatartásának ismétlődését is.⁴³
- i) Magyarország magatartása azt bizonyítja, hogy e tagállam nem a lojális együttműködési kötelezettségének megfelelően járt el, ami további súlyosító körülménynek minősül.

A Bíróság a fentiek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a 2020-as ítéletben foglaltak teljesítésének elmulasztása rendkívül súlyosan érinti mind a közérdeket, mind a magánérdekeket, és többek között a nemzetközi védelmet kérelmezni kívánó harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek érdekeit.

A Bíróság az indokolásában külön is foglalkozott az ügynek az uniós jog elsőbbségét érintő vonatkozásaival. E vonatkozásban az ítélet emlékeztet arra, hogy az uniós jog elsőbbségének elve értelmében nem sértheti az uniós jog egységességét és tényleges érvényesülését az, hogy a tagállam – akár alkotmányos jellegű – nemzeti jogi rendelkezésekre hivatkozik.⁴⁴

A Bíróság mindössze egyetlen, a magyar kormány által hivatkozott „enyhítő körülményt” tudott elfogadni, nevezetesen azt, hogy Magyarországgal szemben jelen eljárást megelőzően az EUMSZ 260. cikk alapján nem indítottak eljárást.⁴⁵

A jogsértés időtartamát illetően az ítélet leszögezi, hogy a kötelezettségszegés több mint három évvel a 2020-as ítélet kihirdetésének időpontját követően is fennáll, ami jelentős időtartamnak minősül.

A fenti megfontolások alapján, és különösen a szóban forgó jogsértések kivételes súlyosságára, valamint Magyarország e jogsértések megszüntetése érdekében való lojális együttműködésének a hiányára tekintettel a Bíróság megállapította, hogy átalányösszeget kell kiszabni, amelynek összegét 200 000 000, azaz kettőszáz-millió euróban állapította meg. Ekkora mértékű átalányösszeget a Bíróság még soha nem szabott ki egyetlen uniós tagállamra sem.

6.2.2. A kényszerítő bírságról

Az ítélezési gyakorlat értelmében a Bíróság az érintett területen rendelkezésére álló mérlegelési jogkörének gyakorlása során jogosult halmazatban kiszabni kényszerítő bírságot és átalányösszeget. A kényszerítő bírság kiszabása ugyanakkor csak akkor igazolt, ha a korábbi ítéletben foglaltak teljesítésének elmulasztásán alapuló kötelezettségszegés a tényállásnak a Bíróság általi vizsgálatáig fennmarad.⁴⁶ Jelen eljárásban a Bíróság megállapította, hogy az utóbbi feltétel teljesült.

⁴⁰ Lásd az ítélet 112. pontját

⁴¹ Lásd az ítélet 115. pontját

⁴² Lásd ehhez: 2022. február 16-i Magyarország kontra Parlament és Tanács ítélet, C-156/21, EU:C:2022:97, 129. pont; 1979. február 7-i Bizottság kontra Egyesült Királyság ítélet, 128/78, EU:C:1979:32, 12. pont

⁴³ Lásd az ítélet 120. pontját.

⁴⁴ Lásd ehhez: 2023. június 5-i Bizottság kontra Lengyelország [A bírák függetlensége és magánélete] ítélet, C-204/21, EU:C:2023:442, 77. pont

⁴⁵ Lásd az ítélet 119. pontját

⁴⁶ Lásd ehhez: 2022. január 20-i Bizottság kontra Görögország [Állami támogatások visszatérítése – Ferronickel] ítélet, C-51/20, EU:C:2022:36, 128. pont

A Bíróság szerint a kényszerítő bírságot annak tükrében kell meghatározni, hogy milyen mértékű meggyőzésre van szükség ahhoz, hogy az érintett tagállam változtasson a magatartásán, és véget vessen a kifogásolt jogsértésnek.⁴⁷ A Bíróságnak úgy kell meghatároznia a kényszerítő bírságot, hogy az egyrészt megfeleljen a körülményeknek, másrészt arányos legyen a megállapított kötelezettségszegéssel, valamint az érintett tagállam fizetési képességével.⁴⁸

A Bizottságnak a kényszerítő bírság összegére vonatkozó javaslatai – az általányösszeget illetőhöz hasonlóan – nem kötik a Bíróságot, azok csak hasznos hivatkozási alapként szolgálnak. A figyelembe veendő alapvető szempontok főszabály szerint a következők: a jogsértés súlyossága, a jogsértés időtartama és a szóban forgó tagállam fizetési képessége. E szempontok alkalmazásához a Bíróságnak figyelembe kell vennie különösen az ítéletben foglaltak teljesítése elmaradásának a magán- és közérdekeket érintő következményeit, továbbá azt, hogy az érintett tagállamnak milyen sürgősen kell teljesítenie a kötelezettségeit.⁴⁹

A Bíróság mindezek figyelembevételével úgy döntött, hogy a 2013/32 irányelvet illetően napi 900.000 euró összegű, míg a 2008/115 irányelvet illetően napi 100.000 euró összegű kényszerítő bírság kiszabását tartja megfelelőnek.

Összességében a Bíróság arra kötelezte Magyarországot, hogy a 2020-as ítéletben foglaltak teljesítéséhez szükséges intézkedések megtétele tekintetében felmerült késedelem minden egyes napja után fizessen a Bizottságnak 1.000.000, azaz egy millió euró összegű kényszerítő bírságot a jelen ítélet kihirdetésének időpontjától az ítéletben foglaltak a maradéktalan teljesítéséig.

7. Következtetések

Mi következik a Bíróság döntéséből melyek az általánosan levonható következtetések? Mindenekelőtt le kell szögezni, hogy az ítélet szinte példátlan az uniós jogrendszer történetében. A Bíróság működése során még soha nem állapított meg ekkora összegű általányösszeget és kényszerítő bírságot az EUMSZ 260. cikk alapján indult eljárásokban. Nagyságrendileg hasonló mértékű – az egyik ügyben napi 1 millió eurós, egy másik ügyben napi 500.000 eurós összegű – kényszerítő bírságról már döntött az uniós ítélkező testület, de azokat ideiglenes intézkedések tagállami általi megsértése miatt alkalmazta.⁵⁰

A Bíróság ítélete a kihirdetését követően folyamatosan jogi és politikai viták tárgya. Ezek ismertetése és értékelése jelentősen meghaladta volna jelen tanulmány kereteit, így arra nem is vállalkoztam. Azt azonban rögzíteni kell, hogy 2024 decemberében Magyarország még mindig nem hajtotta végre a 2020-as ítéletet, így a kézirat lezárásig a fix általányösszegeből és a napi kényszerítő bírságból már mintegy 500.000 eurós bírságot halmozott fel. A Bizottságtól érkező fizetési felszólításoknak sem tesz eleget a tagállam, aminek az lesz az elkerülhetetlen következménye, hogy a Bizottság a pénzügyi szankciók összegét le fogja majd vonni a Magyarországot az uniós költségvetésből különböző jogcímenek megillető – és a levonás pillanatában egyéb eljárások miatt nem zárolt – pénzügyi transzferekből és támogatásokból.

Az a tény, hogy a rekordösszegű kényszerítő bírság ellenére Magyarország már hatodik hónapja nem tett lépéseket a Bíróság ítéletének végrehajtása érdekében, felveti annak a kérdését is, hogy vajon a Bíróság helyesen döntött-e. A kényszerítő bírság célja ugyanis az, hogy meggyőzze a tagállamot, hogy változtasson a magatartásán és vessen véget a kifogásolt jogsértésnek. Mivel a „meggyőzés” eddig eredménytelen volt, az kétségeket ébreszt abban a tekintetben, hogy a Bíróság talán nem megfelelő összegben határozta azt meg. Csak remélni lehet,

⁴⁷ Lásd ehhez: 2020. március 12-i Bizottság kontra Olaszország [Szardínia szállodaágazata számára nyújtott jogellenes támogatások] ítélet, C-576/18, EU:C:2020:202, 147. pont

⁴⁸ Lásd az ítélet 139. pontját

⁴⁹ Lásd ehhez: 2020. november 12-i Bizottság kontra Belgium [Külföldi ingatlanokból származó jövedelmek] ítélet, C-842/19, EU:C:2020:915, 65. pont

⁵⁰ Ehhez lásd: Angyal Zoltán, *Ideiglenes intézkedés új utakon*, Miskolci Jogi Szemle, 2021. 5. szám 9-24.o.

hogy ez a tény nem fog indokot szolgáltatni arra, hogy a jövőben esetleg még ennél is nagyságrendekkel súlyosabb pénzügyi szankciókról döntsön a Bíróság ehhez hasonló ügyekben.⁵¹

Bármit is gondolunk azonban a Bíróság e példátlanul súlyos ítéletéről, két dolog biztos. Egyrészt a napi 1 millió eurós kényszerítő bírságnak nincs semmilyen időbeli korlátja, ami praktikusán azt jelenti, hogy az egészen addig a napig halmozódni fog, ameddig a magyar jogalkotó nem hajtja végre a 2020-as ítéletet. Másrészt ilyen esetben a tagállamnak, esetünkben Magyarországnak semmilyen lehetősége és eszköze nincs arra, hogy megakadályozza az általányösszegnek és a folyamatosan halmozódó kényszerítő bírságnak a Bizottság általi levonását a minket egyébként megillető uniós támogatásokból. Egy megoldási lehetőség létezik: a Bíróság ítéletének tiszteletben tartása és mielőbbi végrehajtása a már eddig is jelentős forrásvesztés további elkerülése érdekében.

Felhasznált jogszabályok:

- Szerződés az Európai Unió működéséről
- Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról (HL L 348., 2008.12.24., 98-107. o.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2013/32/EU irányelve (2013. június 26.) a nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról (HL L 180., 2013.6.29., 60-95. o.)
- A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 2013/33/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 180., 96. o.)
- A 2007. június 29-i, a menedéjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény
- A 2007. július 4-i, az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény

Felhasznált ítéletek:

- 2024. június 13-i Bizottság kontra Magyarország ítélet, C-123/22, ECLI:EU:C:2024:493
- 2013. május 30-i Bizottság kontra Svédország ítélet C-270/11, EU:C:2013:339
- 2013. október 22-i Bizottság kontra Németország ítélet, C-95/12, EU:C:2013:676
- 2013. október 24-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet, C-151/12, EU:C:2013:690
- 2014. december 2-i Bizottság kontra Olaszország ítélet, C-196/13, EU:C:2014:2407
- 2020. március 12-i Bizottság kontra Olaszország [Szardínia szállodaágazata számára nyújtott jogellenes támogatások] ítélet, C-576/18, EU:C:2020:202
- 2020. május 14-i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság ítélet C-924/19 PPU és C-925/19 PPU, EU:C:2020:367
- 2020. november 12-i Bizottság kontra Belgium [Külföldi ingatlanokból származó jövedelmek] ítélet, C-842/19, EU:C:2020:915
- A Bíróság 2020. december 17-i, Bizottság kontra Magyarország ítélet, C-808/18., ECLI:EU:C:2020:1029
- 2022. január 20-i Bizottság kontra Görögország [Állami támogatások visszatéríttetése – Ferronickel] ítélet, C-51/20, EU:C:2022:36
- 2022. február 16-i Magyarország kontra Parlament és Tanács ítélet, C-156/21, EU:C:2022:97

⁵¹ Amennyiben a Bíróság azzal fog szembesülni, hogy a napi 1 millió eurós kényszerítő bírság „hatástalan” Magyarország esetében, akkor felmerülhet annak a veszélye is, hogy a jövőben egy hasonló eljárás esetén még ennél is sokkalta nagyobb összegben határozzák azt meg. Például egy napi 10 millió (?) eurós kényszerítő bírság adott esetben alkalmas lenne arra is, hogy annak negligálása esetén viszonylag rövid időn belül teljesen lenullázza a minket megillető uniós támogatások teljes összegét.

- 2023. június 5-i Bizottság kontra Lengyelország [A bírák függetlensége és magánélete] ítélet, C-204/21, EU:C:2023:442
- 2023. június 8-i Bizottság kontra Szlovákia [A költségek nélküli felmondáshoz való jog] ítélet, C-540/21, EU:C:2023:450
- 2023. július 13-i YP és társai [Bíró mentelmi jogának felfüggesztése és tisztségéből való felfüggesztése] ítélet, C-615/20 és C-671/20, EU:C:2023:562
- 2023. december 14-i Bizottság kontra Románia [Hulladéklerakók lezárása] ítélet, C-109/22, EU:C:2023:991

MIKOR NEM KÖTELES A NEMZETI BÍRÓ ALKALMAZNI AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG UNIÓS JOGOT SÉRTŐ HATÁROZATÁT? EGY JOGESET MARGÓJÁRA

**When is a national judge not obliged to apply a decision of the Constitutional Court that infringes EU law?
On the margin of a case**

ANGYAL ZOLTÁN*

Egy 2024 őszen kihirdetett ítéletében az Európai Unió Bírósága megállapította, hogy ellentétes az uniós joggal a tagállam azon joga, amely – az alkotmánybírósága szerint – a közigazgatási bíróság valamely „munkahelyi balesetről” szóló ítéletét jogerőre emeli a büntetőbíróság előtt, amennyiben e jog megakadályozza az áldozat rokonainak meghallgatását. A határozat megerősítette azt is, hogy a nemzeti bíróságok tartózkodhatnak az alkotmánybíróságuk valamely határozatának követésétől, amennyiben e határozat sérti az uniós jogot. Ebben az esetben nem szabható ki velük szemben fegyelmi szankció.

***Kulcsszavak:** Európai Bíróság, hatékony jogorvoslathoz való jog, meghallgatáshoz való jog, rendes bíróval szembeni fegyelmi eljárás az alkotmánybíróság uniós joggal ellentétes határozatának be nem tartása esetén, az uniós jog elsőbbsége*

In a judgment delivered in autumn 2024, the Court of Justice of the European Union held that EU law precludes a law of a Member State that, according to its constitutional court, makes the judgment of an administrative court on an ‘accident at work’ final for the criminal court, where that law prevents the victim’s next of kin from being heard. The decision also confirmed that national judges must be able to refuse to follow a decision of their constitutional court if that decision is contrary to EU law. Where that is the case, they cannot incur disciplinary penalties.

***Keywords:** European Court of Justice, right to an effective remedy, right to be heard, disciplinary proceedings against a judge of an ordinary court in the event of failure to comply with a decision of a constitutional court that is contrary to EU law, primacy of EU law*

1. Bevezetés

Az Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) egy 2024. szeptember 26-án kihirdetett ítéletében¹ egy román bíróságtól érkezett előzetes döntéshozatali kérelemre indult eljárásban kimondta, hogy ellentétes az uniós joggal a tagállam azon szabályozása, amely – az alkotmánybírósága szerint – a közigazgatási bíróság valamely „munkahelyi balesetről” szóló ítéletét jogerőre emeli a büntetőbíróság előtt, amennyiben e jog megakadályozza az áldozat rokonainak meghallgatását. Ez egyben azt is jelenti, hogy egyrészt a hatékony jogorvoslathoz való jog érvényesülése érdekében a nemzeti bíró nem köteles alkalmazni az Alkotmánybíróság uniós jogot sértő

* Dr. ANGYAL ZOLTÁN

PhD, Intézeti tanszékvezető, habilitált egyetemi docens
Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar
Európai és Nemzetközi Jogi Intézet
Európai és Nemzetközi Magánjogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
zoltan.angyal@uni-miskolc.hu

¹ A Bíróság 2024. szeptember 26-i *Energotehnica* ítélete, C-792/22, ECLI:EU:C:2024:788

határozatát; másrészt hasonló helyzetben a nemzeti bíró nem szankcionálható. Jelen tanulmány célja, hogy bemutassa, ismertesse és értékelje a jogvita előzményeit, jogi háttérét, valamint a Bíróság döntéséhez vezető jogi érveket, közte a főtanácsnoki indítvány egyes megállapításait.² Utóbbiak bemutatása azért is különösen indokolt, mert ebben az ügyben a Bíróság nem tette magává a főtanácsnoki indítványban megfogalmazott jogi érvelést, hanem azzal ellentétes következtetésre jutott.

2. Az ügy jogi háttere

2.1. Az uniós jog

Az ügy szempontjából releváns uniós jogi aktus a munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítását ösztönző intézkedések bevezetéséről szóló 89/391/EGK irányelv (a továbbiakban: irányelv).³ Az irányelv célja a munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítását ösztönző intézkedések bevezetése. A cél elérése érdekében az irányelv az alábbi területekre vonatkozóan tartalmaz szabályozást: a foglalkozási kockázatok megelőzése, a biztonság és az egészség védelme, a kockázati és baleseti tényezők kiküszöbölése, a munkavállalók és képviselőik nemzeti jogszabályoknak, illetve gyakorlatnak megfelelő tájékoztatása, a velük folytatott konzultáció, kiegyensúlyozott részvételüket és oktatásukat érintő általános elveket, továbbá általános iránymutatásokat ezek végrehajtására.⁴

Az irányelv értelmében a munkáltató kötelezettsége a munkavállalók biztonságának és egészségvédelmének biztosítása minden, a munkával kapcsolatos szempontból.⁵ A tagállamoknak pedig meg kell tenniük a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy a munkáltatókat, a munkavállalókat és a munkavállalók képviselőit az ezen irányelv végrehajtásához szükséges jogszabályoknak vessék alá.⁶

Az uniós jogi háttérhez tartoznak még az Alapjogi Chartának a tisztességes és igazságos munkafeltételekre vonatkozó előírásai, amelyek szerint minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.⁷

2.2. A román jog

2.2.1. A büntető törvénykönyv és a büntetőeljárásról szóló törvénykönyv

A román büntető törvénykönyv a munkahelyi biztonsági és egészségvédelmi intézkedések be nem tartása vonatkozásában kimondja, hogy hat hónaptól három évig terjedő szabadságvesztéssel vagy pénzbüntetéssel büntetendő, ha a munkahelyi biztonságra és egészségvédelemre vonatkozóan előírt kötelezettségek és intézkedések bármely személy általi be nem tartása munkahelyi baleset vagy foglalkozási megbetegedés közvetlen veszélyét idézi elő.⁸ A valamely szakma vagy foglalkozás gyakorlásához szükséges jogszabályi rendelkezések vagy óvintézkedések be nem tartásából eredő gondatlanságból elkövetett emberölés két évtől hét évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.⁹

A büntetőeljárásról szóló törvény szerint a büntetőbíróság hatáskörrel rendelkezik az ügy elbírálását megelőző bármely kérdés elbírálására, még akkor is, ha ez a kérdés jellegénél fogva egy másik

² Athanasios Rantos főtanácsnok 2024. április 1-i indítványa a C-792/22. sz. ügyben

³ A Tanács irányelve 1989. június 12. a munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítását ösztönző intézkedések bevezetéséről (HL L 183., 1989.6.29., 1-8. o.)

⁴ 1. cikk (1) és (2) bekezdés

⁵ 5. cikk (1) bekezdés

⁶ 4. cikk (1) bekezdés

⁷ Lásd a Charta 31. cikk (1) bekezdését.

⁸ Codul penal 350. cikk (1) bekezdés

⁹ 192. cikk (2) bekezdés

bíróság hatáskörébe tartozik, kivéve azokat a helyzeteket, amelyekben nem az igazságügyi hatóságok rendelkeznek hatáskörrel.¹⁰

2.2.2. A munkahelyi biztonságról és egészségvédelemről szóló törvény

Ez a román jogszabály ültette át az irányelvet.¹¹ A törvény szerint munkahelyi baleset az olyan súlyos testi sérülés, valamint olyan heveny szakmai egészségkárosodás, amely a munkavégzés vagy a szolgálati feladatok teljesítése során következik be, és amely legalább 3 naptári napig tartó, átmeneti munkaképtelenséget, rokkantságot vagy halált okoz.¹² A területi munkaügyi felügyeleteknek vizsgálatot kell folytatniuk a sértett halálát okozó esemény bekövetkeztéskor, és annak eredményét jegyzőkönyvben kell rögzíteniük.¹³

2.2.3. Biztonsági és egészségvédelmi minimumkövetelmények

A munkaeszközök munkavállalók általi használatával kapcsolatos biztonsági és egészségvédelmi minimumkövetelményeket egy kormányhatározat tartalmazza.¹⁴ Ez kimondja, hogy a közvetlen érintkezéssel előidézett áramütés elleni védelmet a következő szervezeti intézkedések biztosítják:

- az elektromos berendezésekkel kapcsolatos beavatkozásokat (hibaelhárítás, javítások, bekötések stb.) kizárólag a szóban forgó munkákra szakképesítéssel és engedéllyel rendelkező, képzett villanyszerelők végezhetik;
- a beavatkozásokat munkamegrendelés alapján kell végrehajtani;
- az elektromos berendezéseket érintő minden egyes beavatkozásra munkautasításokat kell rögzíteni.¹⁵

3. Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

2017. szeptember 5-én az Energotehnica nevű társaság (a továbbiakban: társaság) villanyszerelő alkalmazottja egy gazdaságban található alacsony feszültségű pózna kültéri lámpatestén végzett beavatkozás során áramütés következtében meghalt.¹⁶ A társaság egy másik alkalmazottját, MG-t bízták meg a munkaszervezéssel, a személyzet képzésével, valamint a munkabiztonsági elemek és védőeszközök biztosítására irányuló intézkedések elfogadásával. A halálesetet követően kétféle eljárást folytattak le. Egyrészt a román munkaügyi felügyelet által az társasággal szemben lefolytatott közigazgatási vizsgálati eljárást, másrészt MG ellen a jogszabályban előírt munkahelyi biztonsági intézkedések be nem tartása és gondatlan emberölés miatt indított büntetőeljárást.

Ami egyrészt a közigazgatási vizsgálatot illeti, a munkaügyi felügyelet halálos munkahelyi balesetet állapított meg. Ezt követően a társaság közigazgatási pert indított a nagyszabeni törvényszék előtt, amelyben a jegyzőkönyv megsemmisítését kérte. E bíróság részben megsemmisítette az említett jegyzőkönyvet, és azt állapította meg, hogy az alapügyben szóban forgó esemény nem minősül „munkahelyi balesetnek”. A munkaügyi felügyelet által ezen ítélettel szemben benyújtott fellebbezést a gyulafehérvári ítélőtábla elutasította.

Másrészt, ami az MG ellen indított büntetőeljárást illeti, a vádiratában az ügyészség azzal érvelt, hogy MG utasítást adott a sértett részére a szóban forgó lámpatesten történő beavatkozás

¹⁰ Codul de procedură penală 52. cikk (1) bekezdés

¹¹ A 89/391 irányelvet átültető 2006. július 14-i Legea nr. 319/2006 a securității și sănătății în muncă (a munkahelyi biztonságról és egészségvédelemről szóló 319/2006. sz. törvény) (Monitorul Oficial al României, I. rész, 2006. július 26-i 646. szám)

¹² 5. cikk

¹³ 29. cikk (1) bekezdés

¹⁴ A 2006. augusztus 30-i Hotărârea Guvernului nr. 1146/2006 (1146/2006. sz. kormányhatározat) (Monitorul Oficial al României, I. rész, 2006. október 3-i 815. szám)

¹⁵ 3.3.2.3. pont

¹⁶ A Brassó megyei Szásztyúkös településen egy alacsony feszültségű póznán végzett kültéri lámpatest cseréjekor.

anélkül való elvégzésére, hogy meghozták volna a munkahelyi egészségvédelmi és biztonsági intézkedéseket, azaz engedéllyel rendelkező és MG felügyelete alatt álló személy által történő beavatkozás nélkül. Így a sértett e beavatkozást az áramellátás kikapcsolása és elektromos szigetelő védőkesztyű használata nélkül végezte el.

A sértett jogutódjai e bíróság előtt magánfélként perbe léptek MG-vel és az MG-ért polgári jogi felelősséggel tartozó társasággal szemben is kérték az okozott káruk megtérítéséért. Az elsőfokú tagállami bíróság felmentette MG-t a büntetőeljárás alól és elutasította a sértett jogutódjai által indított polgári jogi keresetet. Az ítélet indokolása rámutatott, hogy egyrészt észszerű kétség áll fenn a tekintetben, hogy MG munkautasítást adott a sértett részére, és hogy másrészt az alapügyben szóban forgó esemény a munkaidő végét követően következett be, így nem minősülhet munkahelyi balesetnek.

Az ügyészség és a sértett jogutódjai fellebbezést nyújtottak be ezen ítélettel szemben a brassói ítélőtáblához (a továbbiakban: kérdést előterjesztő bíróság). E bíróság hangsúlyozta, hogy a román alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatának fényében értelmezett román jognak megfelelően a közigazgatási bíróság határozata, mivel jogerőre emelkedett, kötelező a büntetőbíróságra nézve. Mivel az a kérdés, hogy a sértett halálát okozó esemény „munkahelyi balesetnek” minősül-e, előzetes kérdésnek minősül.

A kérdést előterjesztő bíróság szerint így kötik őt a közigazgatási bíróság megállapításai, amely bíróság elutasította, hogy az alapügyben szóban forgó eseményt a román jog értelmében vett „munkahelyi balesetnek” minősítse. Az ilyen minősítéshez fűződő jogerő azonban megakadályozza az ítélőtáblát abban, hogy az eljárás alá vont felek büntetőjogi vagy polgári jogi felelősségéről határozzon, mivel az említett minősítés azon bűncselekmény alkotóeleme, amelyről határozni kell.

A kérdést előterjesztő bíróság úgy vélte, hogy a büntetőjogi vagy polgári jogi felelősség megállapításáról történő határozathozatal ilyen lehetetlensége, noha a két eljárásban meghallgatott felek nem azonosak, sértené az irányelvet és az Alapjogi Chartát is. A brassói ítélőtábla ezért úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából az alábbi két kérdést terjeszti a Bíróság elé:

- a) Az első kérdés arra vonatkozott, hogy az irányelv és az Alapjogi Charta releváns rendelkezéseit úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes valamely tagállamnak az e tagállam alkotmánybírósága által értelmezett azon szabályozása, amely szerint a közigazgatási bíróság valamely esemény „munkahelyi balesetnek” minősítésére vonatkozó jogerős ítélete a büntetőbíróság előtt ítélt dolognak minősül, amennyiben e szabályozás az ilyen munkahelyi baleset fennállására vonatkozó eljárások egyikében sem teszi lehetővé az ezen eseményt elszenvedő munkavállaló jogutódjainak meghallgatását.
- b) A második kérdés lényege az volt, hogy az első kérdésre adandó igenlő válasz esetén az uniós jog elsőbbségének elvét úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes valamely tagállam azon szabályozása, amelynek értelmében a nemzeti rendes bíróságok a tagjaikkal szemben indított fegyelmi eljárás terhe mellett mellőzhetik csak hivatalból az e tagállam alkotmánybírósága határozatainak alkalmazását, jöllehet e bíróságok a Bíróság által adott értelmezésre tekintettel úgy vélik, hogy e határozatok sértik a jogalanyok irányelvből eredő jogait.

4. Az olasz és a román kormányok elfogadhatatlansági kifogásai

Az olasz kormány szerint az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatatlanok. Azzal érvelt, hogy kérdést előterjesztő bírósághoz olyan eljárás keretében nyújtottak be fellebbezést, amely valamely munkavállaló, nem pedig valamely munkáltató büntetőjogi felelősségének megállapítására irányul, az előbbi ugyanis a büntetőügyben csak polgári jogi értelemben felelős félnek minősül. Márpedig a 89/391 irányelv csak a munkáltatókat terhelő azon

kötelezettségeket írja elő, hogy minden, a munkával kapcsolatos szempontból biztosítsák a munkavállalók biztonságát és egészségvédelmét, valamint e kötelezettség be nem tartása esetén a munkáltatók felelősségét. Az olasz kormány szerint így a jogviszony, amelyről a kérdést előterjesztő bíróságnak határoznia kell, nem tartozik ezen irányelv tárgyi hatálya alá.

Ami a második kérdést illeti, a román kormány arra hivatkozott, hogy az nem rendelkezik önálló jelleggel, mivel az első kérdésre adott választól függ, így azt mint elfogadhatatlant szintén el kellene utasítani.

A Bíróság a kifogások tekintetében elsőként is utalt a saját ítélkezési gyakorlatában következetesen alkalmazott elvre, amely szerint kizárólag az alapügyben eljáró nemzeti bíróság feladata az előzetes döntéshozatal szükségességének és az általa a Bíróság elé terjesztett kérdések relevanciájának értékelése, amelyek relevanciáját vélelmezni kell. A vélelem azt is jelenti, hogy a Bíróság főszabálya szerint köteles határozatot hozni, ha a feltett kérdés az uniós jog valamely szabályának értelmezésére vagy érvényességére vonatkozik, kivéve ha a kért értelmezés nyilvánvalóan semmilyen összefüggésben nincs a jogvita tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a ténybeli vagy jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy e kérdésre célravezető választ adhasson.¹⁷

A Bíróság úgy vélte, hogy mivel a sértett jogutódjai magánfélként perbe léptek a büntetőbíróság előtt, és mind a vádlottal, mind a munkáltatóval szemben kérték a káruk megtérítését, nem állapítható meg, hogy az alapeljárás nem érinti a munkáltatót, és hogy az első kérdés által felvetett probléma hipotetikus jellegű. Az indokolás szerint az a kérdés, hogy az uniós joggal ellentétes-e az, hogy valamely közigazgatási bíróság a büntetőbíróságra nézve kötelező jelleggel valamely esemény román jog értelmében vett „munkahelyi balesetnek” minősítéséről határozzon, döntő jelentőségű a kérdést előterjesztő bíróság előtti eljárás kimenetele szempontjából.¹⁸ Ezen indokok alapján a Bíróság az elfogadhatatlansági kifogásokat elutasította.

6. Az első kérdés: ellentétes-e az uniós joggal az olyan nemzeti szabályozás, amely szerint a közigazgatási bíróság jogerős ítélete a büntetőbíróság előtt ítélt dolognak minősül?

Az első kérdés tehát arra vonatkozott, hogy az irányelv és az Alapjogi Charta releváns rendelkezéseit¹⁹ úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes valamely tagállamnak az e tagállam alkotmánybírósága által értelmezett azon szabályozása, amely szerint a közigazgatási bíróság valamely esemény „munkahelyi balesetnek” minősítésére vonatkozó jogerős ítélete a büntetőbíróság előtt ítélt dolognak minősül, amennyiben e szabályozás az ilyen munkahelyi baleset fennállására vonatkozó eljárások egyikében sem teszi lehetővé az ezen eseményt elszenvedő munkavállaló jogutódjainak meghallgatását.

Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a nemzeti bíróságok és a Bíróság között az EUMSZ 267. cikkel bevezetett együttműködési eljárás – vagyis az előzetes döntéshozatali eljárás – keretében a Bíróság feladata, hogy a nemzeti bíróságnak az előtte folyamatban lévő ügy eldöntéséhez hasznos választ adjon.²⁰ A Bíróság ennek során meghatározhatja az uniós jog azon elemeit, amelyeknek az értelmezése az alapeljárás tárgyára figyelemmel szükséges. A Bíróság azt is megteheti, pontosabban arra is „kényszerülhet”, hogy olyan uniós jogi normákat vegyen figyelembe, amelyekre a nemzeti bíróság a kérdése megfogalmazásában nem hivatkozott.²¹

¹⁷ Lásd ehhez: 2024. február 22-i Unedic ítélet, C-125/23, EU:C:2024:163, 35. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

¹⁸ Lásd az ítélet 38. pontját.

¹⁹ Lásd a tanulmány 2. pontját.

²⁰ Lásd ehhez: 2024. június 13-i Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy [Tényleges energiadíj] ítélet, C-266/23, EU:C:2024:506, 22. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat

²¹ Lásd ehhez: 2024. április 25-i PAN Europe [Closer] ítélet, C-308/22, EU:C:2024:350, 86. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat

A Bíróság jelen ügyben alkalmazta is az utóbbi lehetőséget, mivel úgy vélte, hogy a Charta 47. cikkében biztosított hatékony bírói jogvédelemhez való jog az előterjesztett kérdések megválaszolása szempontjából is releváns.²²

A Bíróság az első kérdés megválaszolása során elsőként az irányelv azon szakaszát értelmezte, amely szerint a munkáltató köteles biztosítani a munkavállalók biztonságát és egészségvédelmét minden, a munkával kapcsolatos szempontból.²³ Egy korábbi ügyben a Bíróság már pontosította, hogy ez a rendelkezés a munkavállalót arra kötelezi, hogy biztonságos munkakörülményeket biztosítson a munkavállalók részére, amely kötelezettség tartalmát ezen irányelv más cikkei²⁴, valamint számos egyedi irányelv pontosítja, amelyek bizonyos termelési ágazatokban elfogadandó megelőző intézkedéseket írnak elő.²⁵ A Bíróság azonban úgy ítélte meg, hogy az említett rendelkezés csak a munkáltatót terhelő általános biztonsági kötelezettség megállapítására szorítkozik, anélkül hogy e felelősség bármilyen formájáról szót ejtene.²⁶

A főtanácsnok és az Európai Bizottság is arra hivatkozott, hogy bár az irányelv a munkáltató felelősségének elvére hivatkozik, és a munkavállalók biztonságának és egészségének minden, a munkával kapcsolatos szempontból való védelmével kapcsolatos általános jellegű kötelezettségeket állapít meg, nem tartalmaz semmilyen különös rendelkezést az e kötelezettségeknek eleget nem tévő munkáltató felelősségének megállapítására irányuló keresetek eljárási szabályaira vonatkozóan.²⁷

A Bíróság megállapította azt is, hogy mivel az uniós jog nem harmonizálta az abban foglalt követelmények be nem tartása esetén a munkáltató felelősségének megállapítására alkalmazandó eljárásokat, ezen eljárások az egyes tagállamok belső jogrendjébe tartoznak ez utóbbiak eljárási autonómiájának elve értelmében, azzal a feltétellel azonban, hogy nem lehetnek kedvezőtlenebbek a belső jog hatálya alá tartozó hasonló jellegű esetekre vonatkozókhöz képest (az egyenértékűség elve), és nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézé az uniós jog által biztosított jogok gyakorlását (a tényleges érvényesülés elve).²⁸

Ehhez hasonlóan, a tárgykörre vonatkozó uniós szabályozás hiányában a jogerő elve megvalósításának módjai is a tagállamok eljárási autonómiájának elve alapján azok belső jogrendjébe tartoznak, tiszteletben tartva azonban az egyenértékűség és a tényleges érvényesülés elvét.²⁹

Hogyan került az értelmezés fókuszába ezt követően a hatékony bírói jogvédelemhez való jog? A Bíróság szerint úgy, hogy amikor a tagállamok meghatározzák az azon jogorvoslatokra vonatkozó eljárási szabályokat, amelyek az irányelvvel biztosított jogok védelmének garantálására irányulnak, biztosítaniuk kell a hatékony jogorvoslathoz és pártatlan bírósági eljáráshoz való jog tiszteletben tartását, amely a hatékony bírói jogvédelem elvének megerősítését képezi.³⁰ Ehhez kapcsolódik az is, hogy egy korábbi, magyar vonatkozású előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítéletében a Bíróság már kimondta, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az ezen irányelvben előírt kötelezettségek megsértése okán fennálló jogorvoslatok gyakorlásának konkrét módjai ne érintsék aránytalanul a Charta 47. cikkében említett, a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz való jogot.³¹

²² Lásd az ítélet 43. pontját.

²³ Lásd az irányelv 5. cikkét.

²⁴ 6-12. cikkek

²⁵ Lásd ehhez: 2007. június 14-i Bizottság kontra Egyesült Királyság ítélet (C-127/05, EU:C:2007:338) 41. pont

²⁶ Lásd előző ítélet 42. pontját.

²⁷ Lásd a főtanácsnoki indítvány 39. pontját.

²⁸ Lásd ehhez: 2024. április 11-i Air Europa Líneas Aéreas ítélet, C-173/23, EU:C:2024:295, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat

²⁹ Lásd ehhez: 2018. október 24-i XC és társai ítélet, C-234/17, EU:C:2018:853, 21. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat

³⁰ Lásd az ítélet 53. pontját.

³¹ Lásd ehhez: 2023. január 12-i Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ítélet, C-132/21, EU:C:2023:2, 50. és 51. pont

Ezen a ponton azonban elválnak egymástól a főtanácsnok és a Bíróság érvelése. A főtanácsnoki gondolatmenet röviden a következő volt. Az indítvány szerint a szankciók kiválasztása során a tagállamok kötelesek tiszteletben tartani a tényleges érvényesülés elvét, amely hatékony és visszatartó erejű szankciók alkalmazását követeli meg, ugyanakkor főszabály szerint nem írja elő, hogy e szankciók meghatározott jellegűek legyenek.³² E szankciók lehetnek büntetőjogi és/vagy polgári jellegűek is. A főtanácsnok azzal érvelt, hogy az alapügy a büntetőjogi és polgári jogi szankciók kiszabásának lehetőségére vonatkozik, nem a *ne bis in idem* elvével, hanem az ítélet dolog elvével összefüggésben, mivel a közigazgatási bíróság már megállapította, hogy a szóban forgó beavatkozás nem minősíthető „munkahelyi balesetnek”. Az indítvány felhívta a figyelmet arra is, hogy „a polgári eljárás a büntető eljáráshoz van kötve” elv alkalmazása arra kötelezi a polgári bíróságot, hogy amikor ugyanazon tények alapján polgári és büntetőeljárás is indul, a jogerős büntető ítélet meghozataláig függessze fel az eljárást.³³ A jelen esetben a román jog az ellenkező elvet alkalmazza, vagyis azt, hogy a büntető eljárás van a polgári eljáráshoz kötve. Az alapügyben a közigazgatási bíróság a büntetőbíróság jogerős határozatának meghozataláig felfüggeszthette volna az eljárást, de az ilyen felfüggesztés fakultatív a közigazgatási bíróság számára.

A főtanácsnok szerint az ilyen rendelkezés nem ellentétes az uniós joggal, amennyiben lehetővé teszi annak elkerülését, hogy olyan egymásnak ellentmondó határozatokat hozzanak, amelyek sérthetik a jogbiztonságot, feltéve hogy tiszteletben tartják az uniós jog tényleges érvényesülésének elvét.³⁴ Az indítvány ezt azzal is indokolta, hogy önmagában az a tény, hogy a közigazgatási bíróság döntő jelentőségű a büntetőbírósághoz képest, önmagában nem jelenthet kevésbé megfelelő igazságszolgáltatást. A büntetőeljárás ugyanis fogalmilag nem tekinthető kedvezőbbnek a sértett és/vagy a magánfél számára, mint a közigazgatási eljárás.³⁵ A főtanácsnok arra az álláspontra helyezkedett, hogy az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból nem tűnik ki egyértelműen, hogy a magánfeleknek tényleges lehetőségük volt-e arra, hogy a közigazgatási bíróság előtt fellépjenek. Némi bizonytalanság is megfigyelhető a főtanácsnok érvelésében, mert a maga is elismerte, hogy abban az esetben, ha a magánfeleket megfosztották attól a lehetőségtől, hogy a közigazgatási bíróság előtt fellépjenek, úgy vélem, hogy nem tartották tiszteletben az uniós jog tényleges érvényesülésének elvét.³⁶

Visszatérve a Bíróság indokolásához. A hatékony jogorvoslathoz való jog különböző elemekből tevődik össze, amelyek között szerepel többek között a meghallgatáshoz való jog, ahogy erre a főtanácsnok is utalt. Az ítélezési gyakorlat értelmében sértené a hatékony bírósági jogorvoslathoz való alapvető jogot, ha valamely bírósági határozat olyan tényeken vagy iratokon alapulna, amelyekről maguk a felek vagy a felek valamelyike nem szerezhettek tudomást, és amelyekről ezáltal álláspontjukat sem adhatták elő.³⁷

Ami a jelen elemzés tárgyát képező ügyet illeti, a Bíróság szerint amennyiben a büntetőbíróságot a vádlottnak felrótt cselekményekből eredő polgári jogi felelősség tárgyában hívják fel, sérülne az ilyen felelősséget érvényesítő felek meghallgatáshoz való joga, ha lehetetlen lenne számára, hogy állást foglaljon az említett felelősség megállapításához szükséges feltételről azelőtt, hogy az eljáró bíróság e feltételt jogerősen elbírálná. Ebben az esetben ugyanis nem érvényesülne hatékonyan az a tény, hogy e felek bíróság előtt állást foglalhatnak a munkáltató felelősségével kapcsolatban.³⁸

³² Lásd ehhez: 2018. május 2-i Scialdone ítélet (C-574/15, EU:C:2018:295, 33. pont); 2023. május 17-i Cezam ítélet (C-418/22, EU:C:2023:418, 28. pont, valamint az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat

³³ Lásd ehhez: Saugmandsgaard Øe főtanácsnok CRPNPAC és Vueling Airlines egyesített ügyekre vonatkozó indítványa (C-370/17 és C-37/18, EU:C:2019:592, 106. lábjegyzet)

³⁴ Lásd az indítvány 48. pontját.

³⁵ Lásd az indítvány 49. pontját.

³⁶ Lásd az indítvány 52. pontját.

³⁷ Lásd ehhez: 2024. április 25-i NW és PQ [Minősített információk] ítélet, C-420/22 és C-528/22, EU:C:2024:344, 106. pont, valamint az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat

³⁸ Lásd az ítélet 55. pontját.

A Bíróság úgy vélte, hogy a nemzeti bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a büntető bíróság előtti eljárásban a sértett magánfélként szereplő jogutódjai jogosultak voltak-e arra, hogy a közigazgatási bíróság előtt meghallgassák őket, különösen az alapügyben szóban forgó esemény „munkahelyi balesetnek” való minősítését illetően.³⁹

A Bíróság az első kérdésre a fenti indokok alapján azt a választ adta, hogy az uniós joggal ellentétes valamely tagállamnak az e tagállam alkotmánybírósága által értelmezett azon szabályozása, amely szerint a közigazgatási bíróság valamely esemény „munkahelyi balesetnek” minősítésére vonatkozó jogerős ítélete a vádlottnak felrótt cselekményekből eredő polgári jogi felelősség megállapítására hivatott büntetőbíróság előtt ítélt dolognak minősül, amennyiben e szabályozás az ilyen munkahelyi baleset fennállására vonatkozó eljárások egyikében sem teszi lehetővé az ezen eseményt elszenvedő munkavállaló jogutódjainak meghallgatását.

7. A második kérdés: az uniós jog elsőbbsége alapján a nemzeti bíró köteles-e alkalmazni a tagállami Alkotmánybíróság uniós jogot sértő határozatát?

A második kérdés arra vonatkozott, hogy uniós jog elsőbbségének elvét úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes valamely tagállam azon szabályozása, amelynek értelmében a nemzeti rendes bíróságok a tagjaikkal szemben indított fegyelmi eljárás terhe mellett mellőzhetik csak hivatalból az e tagállam alkotmánybírósága határozatainak alkalmazását, jöllehet e bíróságok a Bíróság által adott értelmezésre tekintettel úgy vélik, hogy e határozatok sértik a jogalanyok irányelvből eredő jogait. A második kérdéssel a főtanácsnoki indítvány nem foglalkozott, mivel azt az első kérdésre adandó pozitív válasz esetén volt csak releváns.

A Bíróság korábbi ítéleteiben már foglalkozott a tagállami alkotmánybírósági ítéletek hatásaival. Ezekben a döntésekben egyrészt megállapításra került, hogy a nemzeti bíróságnak adott esetben figyelmen kívül kell hagynia a felsőbb szintű nemzeti bíróság megállapításait, ha úgy ítéli meg, hogy a Bíróság által adott értelmezésre figyelemmel azok nem felelnek meg az uniós jognak, adott esetben eltekintve az őt arra kötelező nemzeti szabály alkalmazásától, hogy feleljen meg e felsőbb szintű bíróság határozatainak.⁴⁰ Másrészt a Bíróság úgy vélte, hogy ez a megoldás alkalmazandó akkor is, ha valamely rendes bíróságot a nemzeti eljárásjog szabálya alapján a nemzeti alkotmánybíróság olyan határozata köti, amelyet az uniós joggal ellentétesnek tart.⁴¹

A kérdés megválaszolásához a Bíróság felhívta az uniós joggal összhangban álló értelmezés alapelvét is, amely megköveteli, hogy a nemzeti bíróságok hatáskörük keretei között tegyenek meg mindent annak érdekében, hogy a belső jog egészére tekintettel és a belső jogban elismert értelmezési módszerek alkalmazásával biztosítsák a szóban forgó irányelv teljes érvényesülését, és annak céljával összhangban álló eredményre jussanak. Az ilyen értelmezés követelménye többek között a nemzeti bíróságok azon kötelezettségével is jár a Bíróság álláspontja értelmében, hogy adott esetben módosítaniuk kell az állandó ítélkezési gyakorlatot, amennyiben az a belső jognak valamely irányelv céljaival összeegyeztethetetlen értelmezésén alapul.⁴²

A nemzeti bíró esetleges fegyelmi felelősségét illetően is születtek már korábban döntések, amelyek értelmében az uniós joggal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás vagy gyakorlat, amely szerint a nemzeti alkotmánybíróság határozatainak a nemzeti rendes bíróságok bírái általi

³⁹ Lásd az ítélet 58. pontját.

⁴⁰ Lásd ehhez: 2022. február 22-i RS [Az alkotmánybíróság ítéleteinek hatása] ítélet, C-430/21, EU:C:2022:99, 75. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat

⁴¹ Lásd ehhez: 2022. február 22-i RS [Az alkotmánybíróság ítéleteinek hatása] ítélet, C-430/21, EU:C:2022:99, 76. pont

⁴² Lásd ehhez: 2018. november 6-i Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften ítélet, C-684/16, EU:C:2018:874, 59. és 60. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat

bármilyen figyelmen kívül hagyása megalapozhatja e bírák fegyelmi felelősségét.⁴³ Ugyanebben a hivatkozott ítéletben a Bíróság megállapította azt is, hogy a bíróságok függetlenségének védelme többek között nem járhat azzal a következménnyel, hogy teljes mértékben kizárja, hogy e bírák fegyelmi felelőssége bizonyos egészen kivételes esetekben az általuk elfogadott olyan határozatokból eredhessen, mint a bírák súlyos és teljes mértékben nem kimenthető magatartása.⁴⁴

Abban is következetes a Bíróság ítélkezési gyakorlata, hogy a függetlenség megőrzése érdekében alapvető fontosságúnak tűnik, hogy az említett rendes bírácoknak ne kelljen fegyelmi eljárással, illetve szankciókkal számolniuk amiatt, hogy az EUMSZ 267. cikk alapján éltek a Bírósághoz fordulás kizárólagos hatáskörükbe tartozó lehetőségével.⁴⁵

A fenti indokok alapján a Bíróság a második kérdésre azt a választ adta, hogy az uniós jog elsőbbségének elvét úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes valamely tagállam azon szabályozása, amelynek értelmében a nemzeti rendes bíróságok a tagjaikkal szemben indított fegyelmi eljárás terhe mellett mellőzhetik csak hivatalból az e tagállam alkotmánybírósága határozatainak alkalmazását, jóllehet e bíróságok a Bíróság által adott értelmezésre tekintettel úgy vélik, hogy e határozatok sértik a jogalanyok irányelvű eredő jogait.

9. Következtetések

Mi következik a Bíróság döntéséből az alapügyre nézve és melyek az általánosan levonható következtetések? Ami a főtanácsnoki indítvány és a Bíróság ítélete közötti látszólag eltérő végkövetkeztetést illeti, a részletes elemzésből megállapítható, hogy valójában nem is volt lényegi differencia a kettő között. A főtanácsnok maga is elismerte, hogy abban az esetben, ha a magánfeleket megfosztották attól a lehetőségtől, hogy a közigazgatási bíróság előtt fellépjenek, az ellentétes lenne az uniós joggal, de ehhez úgy vélte nincs elég információ. A Bíróság ugyanerre a következtetésre jutott azzal a kiegészítéssel, hogy a nemzeti bíróság feladata ennek vizsgálata. Emiatt némi kritika is megfogalmazható a főtanácsnokkal szemben, mert abban az esetben, ha információhiányra hivatkozik az alapügy szabályozását tekintve, akkor talán elhamarkodottan fogalmazta meg a végkövetkeztetését. Talán célszerűbb lett volna megállapítania azt, hogy ennek eldöntése a nemzeti bíróság feladata, és ezzel egyidejűleg rögzítenie azt, hogy a meghallgatáshoz való jog sérelme megalapozza az uniós jog által is biztosított hatékony jogorvoslathoz való jogsérelmét.

Ami az alapügy várható kimenetelét illeti. A brassói ítélőtáblának elsőként tehát arról kell majd határoznia, hogy a büntető bíróság előtti eljárásban a sértett magánfélként szereplő jogutódjai jogosultak voltak-e arra, hogy a közigazgatási bíróság előtt meghallgassák őket, különösen az alapügyben szóban forgó esemény „munkahelyi balesetnek” való minősítését illetően. Amennyiben erre a válasz nem, az ellentétes lenne az uniós joggal. Akár nemleges, akár igenlő azonban a válasz, a román büntetőbíróságot nem kötik a közigazgatási bíróság megállapításai, és nem köteles alkalmazni az alkotmánybíróság uniós jogot sértő határozatát.

Ami az általánosan levonható következtetéseket illeti, a Bíróság jelen ügyben hozott döntése beleilleszthető azokba a korábbi, az uniós jog elsőbbségét értelmező határozatokba, amelyek következetesen védik az uniós jogrendszer egyik tartópillérének számító doktrínát. Ennek alapján a tagállami bírók nemcsak az egyértelműen az uniós jogba ütköző nemzeti jogszabályt nem alkalmazhatják, hanem az ilyen tartalmú alkotmánybírósági határozatokat sem kötelesek.

Felhasznált jogszabályok:

⁴³ Lásd ehhez: 2022. február 22-i RS [Az alkotmánybíróság ítéleteinek hatása] ítélet, C-430/21, EU:C:2022:99, 87. pont

⁴⁴ Lásd az ítélet 83. pontját, valamint: 2021. július 15-i Bizottság kontra Lengyelország [Fegyelmi felelősségi rendszer] ítélet, C-791/19, EU:C:2021:596, 137. pont

⁴⁵ Lásd ehhez: 2021. december 21-i Euro Box Promotion és társai ítélet, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 és C-840/19, EU:C:2021:1034, 227. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat

- Szerződés az Európai Unió működéséről
- A Tanács irányelve 1989. június 12 a munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének javítását ösztönző intézkedések bevezetéséről (HL L 183., 1989.6.29., 1-8. o.)
- A 89/391 irányelvet átültető 2006. július 14-i Legea nr. 319/2006 a securității și sănătății în muncă (a munkahelyi biztonságról és egészségvédelemről szóló 319/2006. sz. törvény) (Monitorul Oficial al României, I. rész, 2006. július 26-i 646. szám)
- Codul de procedură penală
- A 2006. augusztus 30-i Hotărârea Guvernului nr. 1146/2006 (1146/2006. sz. kormányhatározat) (Monitorul Oficial al României, I. rész, 2006. október 3-i 815. szám)

Felhasznált ítéletek:

- 2024. szeptember 26-i Energotehnica ítélet, C-792/22, ECLI:EU:C:2024:788
- Athanasios Rantos főtanácsnok 2024. április 1-i indítványa a C-792/22. sz. ügyben
- 2007. június 14-i Bizottság kontra Egyesült Királyság ítélet, C-127/05, EU:C:2007:338
- 2018. május 2-i Scialdone ítélet, C-574/15, EU:C:2018:295
- 2018. november 6-i Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften ítélet, C-684/16, EU:C:2018:874
- 2021. július 15-i Bizottság kontra Lengyelország [Fegyelmi felelősségi rendszer] ítélet, C-791/19, EU:C:2021:596
- 2021. december 21-i Euro Box Promotion és társai ítélet, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 és C-840/19, EU:C:2021:1034
- 2022. február 22-i RS [Az alkotmánybíróság ítéleteinek hatása] ítélet, C-430/21, EU:C:2022:99
- 2023. január 12-i Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság ítélet, C-132/21, EU:C:2023:2
- 2024. február 22-i Unedic ítélet, C-125/23, EU:C:2024:163
- 2024. április 11-i Air Europa Líneas Aéreas ítélet, C-173/23, EU:C:2024:295
- 2024. április 25-i PAN Europe [Closer] ítélet, C-308/22, EU:C:2024:350
- 2024. június 13-i Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Bydgoszczy [Tényleges energiadíj] ítélet, C-266/23, EU:C:2024:506

AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA HATÁSKÖRÉNEK TERJEDELME A KÖZÖS KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKÁBAN, AVAGY EGY FELLEBBEZÉSI ELJÁRÁS TANULSÁGAI

Scope of the jurisdiction of the court of justice of the European Union in the common foreign and security policy - lessons from an appeal procedure

ANGYAL ZOLTÁN*

Két magánszemély, akik 1999-ben Koszovóban eltűnt vagy meggyilkolt személyek közeli családtagjai, az Európai Unió Törvényszékéhez fordultak kártérítési keresettel. Az ügy az Európai Uniónak a KKBP keretében létesített koszovói polgári missziójára vonatkozott. A Törvényszék azzal az indokkal utasította el a keresetet, hogy nem rendelkezik hatáskörrel annak elbírálására. Fellebbezés alapján a Bíróság pontosította, hogy az uniós bíróságok hatáskörrel rendelkeznek a KKBP hatálya alá tartozó, politikai vagy stratégiai döntésekhez közvetlenül nem kapcsolódó cselekmények vagy mulasztások jogszerűségének értékelésére, vagy azok értelmezésére.

Kulcsszavak: fellebbezés, közös kül- és biztonságpolitika, az Európai Unió koszovói jogállamiság-missziója, kártérítési kereset, egyes uniós intézmények által elkövetett különböző cselekmények és mulasztások következtében állítólagosan elszenvedett kár, az Európai Bíróság hatáskörének terjedelme

Two individuals, close family members of individuals who disappeared or were killed in Kosovo in 1999, brought an action for damages before the General Court of the European Union. The case concerns the European Union's civilian mission in Kosovo, which was deployed in the framework of the CFSP. The General Court dismissed that action on the ground that it lacked jurisdiction to hear and determine it. On appeal, the Court of Justice explains that the Courts of the European Union in fact have jurisdiction to assess the legality of acts or omissions coming under the CFSP that are not directly related to political or strategic choices or to interpret them.

Keywords: appeal, common foreign and security policy, European Union Rule of Law Mission in Kosovo, action for damages, damage allegedly suffered as a result of various acts and omissions by some EU institutions, scope of the jurisdiction of the Court of Justice

1. Bevezetés

Az Európai Bíróság (a továbbiakban: Bíróság) egy 2024. szeptember 10-án kihirdetett, fellebbezési eljárásban hozott ítéletében¹ pontosította az uniós bíróságok hatáskörének terjedelmét a közös kül- és biztonságpolitika (a továbbiakban: KKBP) területén. A határozat értelmében a Bíróság hatáskörrel rendelkezik az e politika területére tartozó politikai vagy stratégiai döntésekhez közvetlenül nem kapcsolódó cselekmények vagy mulasztások jogszerűségének vizsgálatára, vagy azok értelmezésére. A Bíróság részlegesen hatályon kívül helyezte a

* Dr. ANGYAL ZOLTÁN

PhD, Intézeti tanszékvezető, habilitált egyetemi docens
Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar
Európai és Nemzetközi Jogi Intézet
Európai és Nemzetközi Magánjogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
zoltan.angyal@uni-miskolc.hu

¹ A Bíróság 2024. szeptember 10-i KS és KD kontra Tanács és társai, P. egyesített ügyekben hozott ítélete, C-29/22, C-44/22, ECLI:EU:C:2024:725

Törvényszék végzését, és az ügyet e tekintetben visszautalta a Törvényszék elé. Jelen tanulmány célja, hogy bemutassa, ismertesse és értékelje a jogvita előzményeit, jogi hátterét, a Törvényszék végzését, valamint a Bíróság döntéséhez vezető jogi érveket, közte a főtanácsnoki indítvány egyes megállapításait.²

2. Az ügy jogi háttere

2.1. A 2008/124 együttes fellépés

2008-ban egy uniós jogi aktus³ létrehozta az ún. Eulex Koszovót, az EU koszovói jogállamiság-misszióját. Ennek feladata, hogy segítse a koszovói intézményeket, igazságügyi hatóságokat és bűnüldöző szerveket a fenntarthatóság és elszámoltathatóság megteremtésére irányuló erőfeszítéseikben, továbbá a független, többnemzetiségű igazságügyi rendszer, valamint a többnemzetiségű rendőrségi és vámszervek továbbfejlesztésében és megerősítésében, biztosítva azt, hogy ezek az intézmények mentesek legyenek a politikai befolyástól, és megfeleljenek a nemzetközileg elismert normáknak és az európai legjobb gyakorlatoknak.⁴ Az Eulex Koszovó politikai ellenőrzését és stratégiai irányítását a Tanács és a főképviselő felelősségvállalásával a Politikai és Biztonsági Bizottság (a továbbiakban: PBB) gyakorolja.

2009 októberében az Unió létrehozta az emberi jogi felülvizsgálati bizottságot (a továbbiakban: felülvizsgálati bizottság), amelynek feladata, hogy kivizsgálja az Eulex Koszovó által a végrehajtó megbízatásának gyakorlása során elkövetett emberi jogi jogsértések miatt benyújtott panaszokat. Olyan, független külső elszámoltathatósági szervről van szó, amely e panaszok vizsgálatát követően megállapítja, hogy e misszió megsértette-e a Koszovóban biztosított emberi jogokat, vagy sem. Amennyiben felülvizsgálati bizottság úgy ítéli meg, hogy történt ilyen jogsértés, következtetései tartalmazhatnak arra vonatkozó, nem kötelező erejű ajánlásokat, hogy a misszióvezető korrekciós intézkedéseket hozzon.

2.2. A 2014/349/KKBP határozat

Az előző pontban említett jogi aktust módosította egy 2014-es KKBP határozat⁵, amelynek értelmében az Eulex Koszovó szolgáltatásokat és árukat szerezhethet be, szerződéseket és igazgatási megállapodásokat köthet, személyzetet alkalmazhat, bankszámlát tarthat fenn, vagyoni eszközöket szerezhethet és idegeníthet el, teljesítheti a fizetési kötelezettségeit, valamint eljárhat bíróság előtt.

2.3. A 2018/856 KKBP határozat

2018-ban egy újabb módosításra került sor.⁶ Ennek alapján a misszióknak támogatást kell nyújtania bizonyos kiválasztott koszovói jogállamisági intézmények számára a hatékonyság, a

² Tamara Capeta főtanácsnok 2023. november 23-i indítványa a C-29/22. és C-44/22. sz. egyesített ügyekben

³ A Tanács 2008/124/KKBP együttes fellépése (2008. február 4.) az Európai Unió koszovói jogállamiság-missziójáról, EULEX KOSOVO, HL L 42., 2008.2.16., 92-98. o.

⁴ Egyebek mellett biztosítja, hogy az alkalmazandó joggal összhangban megfelelően kivizsgálják a háborús bűncselekményeket, a terrorizmus, a szervezett bűnözés, a korrupció eseteit, a népcsoportok közötti bűncselekményeket, a pénzügyi/gazdasági bűncselekményeket és egyéb súlyos bűncselekményeket, azokkal kapcsolatban eljárást indítsanak, határozatot hozzanak és azt végrehajtsák, beleértve megfelelő esetben a rendőri és ügyészi hatóságok közötti együttműködési és koordinációs struktúrák létrehozását is.

⁵ A Tanács 2014/349/KKBP határozata (2014. június 12.) az Európai Unió koszovói jogállamiság-missziójáról (EULEX KOSOVO) szóló 2008/124/KKBP együttes fellépés módosításáról (HL L 174., 2014.6.13., 42-44. o.)

⁶ A Tanács (KKBP) 2018/856 határozata (2018. június 8.) az Európai Unió koszovói (Ez a megnevezés nem érinti a jogállással kapcsolatos álláspontokat, továbbá összhangban van az 1244. (1999) sz. ENSZ BT-határozattal és a Nemzetközi Bíróságnak a koszovói függetlenségi nyilatkozatról szóló véleményével.) jogállamiság-missziójáról (EULEX KOSOVO) szóló 2008/124/KKBP együttes fellépés módosításáról (HL L 146., 2018.6.11., 5-7. o.)

fenntarthatóság, a széles etnikai megalapozottság és az elszámoltathatóság javítására irányuló folyamataikban, e szerepét politikai befolyástól mentesen, a nemzetközi emberi jogi normák teljes betartásával és a legjobb európai gyakorlattal összhangban.

3. A jogvita előzményei

2014 márciusában KD a férje és fia elrablásával és meggyilkolásával kapcsolatos vizsgálatra vonatkozóan panaszt nyújtott be a felülvizsgálati bizottsághoz, amelyre vonatkozóan 2016 októberében határozatot hoztak. E bizottság megállapította, hogy megsértették az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én aláírt európai egyezmény (EJEE) 2. cikkét⁷, 3. cikkét⁸, valamint az ezen egyezmény 2. cikkével összefüggésben értelmezett 13. cikkét⁹, és ajánlásokat fogalmazott meg az Eulex Koszovó vezetőjének korrekciós intézkedések elfogadása céljából. 2017. márciusi határozatában az említett bizottság egyrészt megállapította, hogy e vezető csak részben hajtotta végre az ajánlásait, másrészt pedig úgy határozott, hogy lezárja az ügyet.

2014 júniusában KS a férje eltűnésével kapcsolatos vizsgálatra vonatkozóan panaszt nyújtott be a felülvizsgálati bizottsághoz, amelyre vonatkozóan 2015 novemberében határozatot hoztak. E bizottság megállapította, hogy megsértették jogait az EJEE 2. cikke és 3. cikke, valamint az 8. cikke¹⁰ és 13. cikke tekintetében, és ajánlásokat fogalmazott meg az Eulex Koszovó vezetőjének korrekciós intézkedések elfogadása céljából. 2016 áprilisában levelében e vezető jelezte, hogy tájékoztatta a Polgári Tervezési és Végrehajtási Szolgálatot (CPCC) és néhány tagállamot ezekről az ajánlásokról. 2016. októberi határozatában az említett felülvizsgálati bizottság egyrészt megállapította, hogy a vezető kezdetben egyáltalán nem hajtotta végre az említett ajánlásokat, majd hogy azokat csak részben hajtotta végre, másrészt pedig úgy határozott, hogy lezárja az ügyet.

A KS és KD nevében 2016. decemberi levélre válaszul, amelyben az állt, hogy az emberi jogok szóban forgó megsértésének megszüntetésére irányuló korrekciós intézkedések meghozatala nem történt meg, a Tanács és az Európai Külügyi Szolgálat (a továbbiakban: EKSZ) 2017. októberi leveleiben jelezte, hogy az Eulex Koszovó minden tőle telhetőt megtett annak érdekében, hogy kivizsgálja a fent említett panaszokban kifogásolt cselekményeket (a továbbiakban: szóban forgó bűncselekmények), és hogy a felülvizsgálati bizottság elszámoltathatósági szerv, amely nem igazságszolgáltatási szervként jött létre.

KS a Törvényszékhez 2017 júliusában benyújtott és a T-840/16. számon nyilvántartásba vett keresetlevelével keresetet indított a Tanáccsal, a Bizottsággal és az EKSZ-szel szemben a 2008/124 együttes fellépés és az azt módosító későbbi jogi aktusok megsemmisítése vagy módosítása, az EJEE 13. cikkének és az Alapjogi Charta (a továbbiakban: Charta) 47. cikkének megsértése miatt, valamint szerződésen kívüli felelősség megállapítása iránt, az EJEE 2., 3., 6., 13. és 14. cikkének megsértése miatt. A 2017. decemberi KS kontra Tanács és társai végzéssel¹¹ a Törvényszék elutasította e keresetet, mégpedig amiatt, hogy nyilvánvalóan nem rendelkezett hatáskörrel annak elbírálására.

2018 júniusában KS és KD, mivel úgy vélték, hogy nem került sor a felülvizsgálati bizottság szóban forgó ajánlásainak megfelelő teljesítésére, és nem történt meg egyetlen korrekciós intézkedés meghozatala sem, hat másik személlyel együtt kártérítési keresetet nyújtottak be egy angol bíróság előtt az EUMSZ 335. cikk alapján a Bizottság által képviselt Unió, a Tanács, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője és az Eulex Koszovó ellen. E kereset alátámasztásául KS és KD az EJEE és a Charta által védett jogok megsértésére hivatkozott, mivel

⁷ Az élethez való jog

⁸ A kínzás tilalma

⁹ A hatékony jogorvoslathoz való jog

¹⁰ A magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jog

¹¹ T-840/16, EU:T:2017:938

e misszió során nem folytattak vizsgálatot közeli családtagjaik 1999-ben Pristinában történt kínzására, eltűnésére és meggyilkolására vonatkozóan. 2019. februári ítéletében a tagállami bíróság megállapította hatáskörének hiányát az említett kereset elbírálására.

4. A Törvényszék előtti eljárás és a megtámadott végzés

Keresetlevéllel KS és KD előterjesztette a Tanács, a Bizottság és az EKSZ EUMSZ 340. cikk második bekezdése szerinti, szerződésen kívüli felelősségének megállapítására irányuló keresetet (a továbbiakban: a KS és KD által benyújtott kereset). A főbb jogalapok a következők voltak:

- a) Az Eulex Koszovó a végrehajtó megbízatásának ellátásához szükséges személyi állomány és elegendő forrás hiányában nem folytatott le megfelelő vizsgálatokat a családtagjaik eltűnésére és meggyilkolására vonatkozóan, amely jogsértést a felülvizsgálati bizottság meg is állapította.¹²
- b) Az előző pontban említett jogsértés teljes vagy részleges orvoslását lehetővé tévő korrekciós intézkedések meghozatalának elmulasztása.
- c) A Tanács és az EKSZ részéről végrehajtási jogkörrel való visszaélés, amikor kijelentették, hogy az EULEX Koszovó mindent megtett annak érdekében, hogy felderítse KS férjének elrablását és valószínű meggyilkolását, illetve KD férjének és fiának meggyilkolását, valamint hogy a felülvizsgálati bizottság nem igazságszolgáltatási szervként jött létre.
- d) A végrehajtó- vagy közhatalommal való visszaélés, mivel nem biztosították, hogy KD ügyében, amely *prima facie* háborús bűncselekménnyel kapcsolatos ügynek minősül, az Eulex Koszovó és/vagy a Különleges Ügyészség jogilag megalapozott vizsgálatot végezzen a Koszovói Különleges Tanács előtti nyomozás és vádemelés céljából.

A keresetekkel KS és KD többek között azt kérte, hogy a Törvényszék együttesen vagy egyetemlegesen kötelezze a Tanácsot, a Bizottságot és az EKSZ-t arra, hogy térítsék meg számukra¹³ a jelen ügyben KS tekintetében az EJEE 2., 3., 6., 8. és 13. cikke által, valamint a Charta 2., 4. és 47. cikke által, KD tekintetében pedig az EJEE 2., 3., 6. és 13. cikke által, valamint a Charta 2., 4. és 47. cikke által védett „alapvető emberi jogaik” állítólagos megsértése miatt őket ért kárt, ideértve a Törvényszék által megfelelőnek ítélt mértékű és időtartamra járó kamat megfizetését is.

A Törvényszék a KS és KD által benyújtott keresetet az annak elbírálására vonatkozó nyilvánvaló hatáskörének hiánya miatt elutasította, anélkül hogy megvizsgálta volna a Tanács, a Bizottság és az EKSZ által felhozott elfogadhatatlansági kifogásokat, valamint az Eulex Koszovó OPLAN-jához való hozzáférés iránti eredeti kérelmet. Ezt azzal indokolta, hogy az Európai Unió Bírósága főszabály szerint nem rendelkezik hatáskörrel a KKBP-re vonatkozó rendelkezések, valamint az e rendelkezések alapján elfogadott jogi aktusok tekintetében, és hogy az ezen elv alóli kivételek¹⁴ nem alkalmazhatók a jelen ügyben. A kereset pedig az Eulex Koszovó tevékenységeinek, prioritásainak és erőforrásainak meghatározásával, valamint az e misszió keretében felülvizsgálati bizottság felállításáról szóló határozattal kapcsolatos politikai vagy stratégiai kérdések körébe tartozó cselekményekből vagy magatartásokból ered, amely a KKBP-re vonatkozó uniós rendelkezések hatálya alá tartoznak.

A Törvényszék arra is rámutatott, hogy az EUSZ-nek és az EUMSZ-nek az uniós bíróság KKBP-re vonatkozó hatáskörét kizáró szabályai akadályát képezik annak, hogy elismerje a kártérítésre vonatkozó hatáskörét az e politika körébe tartozó cselekményeket vagy

¹² Ezzel megsértette az EJEE 2. és 3. cikkét, valamint a Charta 2. és 4. cikkét.

¹³ Az EUMSZ 340. cikk (2) bekezdése alapján.

¹⁴ Az EUMSZ 275. cikk szerint a Bíróság hatáskörrel rendelkezik az Európai Unióról szóló szerződés 40. cikke betartásának ellenőrzése, valamint a Tanács által az Európai Unióról szóló szerződés V. címének 2. fejezete alapján a természetes vagy jogi személyekre vonatkozóan elfogadott korlátozó intézkedéseket előíró határozatok jogszerűségének felülvizsgálatára irányuló, e szerződés 263. cikkének negyedik albekezdése alapján hozzá benyújtott keresetek tekintetében.

magatartásokat illetően pusztán amiatt, hogy ez az elismerés lenne egyetlen módja annak, hogy KS és KD számára hatékony bírói jogvédelmet biztosítsanak.¹⁵ A végzésben a bírúk a Törvényszék egy korábbi határozatára is hivatkoztak, amely szerint bár az uniós bíróság hatáskörére vonatkozó rendelkezéseket a hatékony bírói jogvédelemhez való alapvető jog fényében kell értelmezni, az ilyen értelmezés nem vezethet az EUMSZ-ben kifejezetten előírt feltételek figyelmen kívül hagyásához.¹⁶

5. A Bíróság előtti eljárás és a fellebbezési eljárás feleinek kérelmei

Fellebbezésében KS és KD azt kérte, hogy a Bíróság:

- adjon helyt a fellebbezésnek, helyezze hatályon kívül a megtámadott végzést, és rendelje el a Törvényszék előtt kért ideiglenes intézkedéseket;
- másodlagosan, adjon helyt a fellebbezésnek, és utalja vissza az ügyet a Törvényszék elé végső határozathozatalra.

Fellebbezésében és válaszbeadványában a Bizottság azt kérte, hogy a Bíróság:

- helyezze hatályon kívül a megtámadott végzést;
- állapítsa meg, hogy az uniós bíróságok kizárólagos hatáskörrel rendelkeznek az ügy elbírálására;
- utalja vissza az ügyet a Törvényszék elé a kereset elfogadhatóságáról és érdeméről való határozathozatal céljából.

A Tanács azt kérte, hogy a Bíróság a fellebbezéseket mint megalapozatlanokat utasítsa el. Végül az EKSZ azt kérte, hogy abban az esetben, ha a Bíróság úgy ítéli meg, hogy hatáskörrel rendelkezik a fellebbezés elbírálására, továbbá úgy ítéli meg, hogy elegendő bizonyítékkal rendelkezik a KS és KD által benyújtott keresetről való határozathozatalhoz, e keresetet és a fellebbezést az EKSZ-t érintő részében nyilvánítsa elfogadhatatlannak.

6. A fellebbezésekről

6.1. Jogalapok a C-29/22. sz. ügyben

Ebben az ügyben a fellebbezők egyetlen, négy részből álló jogalapra hivatkoztak, amely azon alapult, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor megállapította, hogy nyilvánvalóan nem rendelkezik hatáskörrel kártérítési keresetük elbírálására.

- a) Az első részben azt rótták fel, hogy a Törvényszék egyrészt tágan értelmezte a vonatkozó elsődleges jogi rendelkezéseket,¹⁷ (a továbbiakban: 1. kifogás); másrészt pedig szelektíven és megszorítóan értelmezte a korábbi ítélkezési gyakorlatot. (a továbbiakban: 2. kifogás)
- b) A jogalap második része egy korábbi ítélet¹⁸ téves alkalmazásán alapult. (a továbbiakban: 3. kifogás)
- c) A jogalap harmadik részében KS és KD azt rótták fel a Törvényszéknek, hogy tévesen alkalmazta egy korábbi ítéletben¹⁹ foglaltakat. (a továbbiakban: 4. kifogás)
- d) Az egyetlen jogalap negyedik része pedig azon alapult, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor elmulasztotta megvizsgálni keresetük lényeges részeit, és nem indokolta megfelelően a megtámadott végzést. (a továbbiakban: 5. kifogás)

6.2. Jogalapok a C-44/22. sz. ügyben

¹⁵ Lásd a végzés 40. pontját.

¹⁶ Lásd ehhez: 2021. március 25-i Carvalho és társai kontra Parlament és Tanács ítélet (C-565/19 P, EU:C:2021:252) 69. és 78. pont

¹⁷ Az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése második albekezdésének utolsó mondatát és az EUMSZ 275. cikket.

¹⁸ 2020. október 6-i Bank Refah Kargaran kontra Tanács ítélet (C-134/19 P, EU:C:2020:793)

¹⁹ 2021. március 25-i Carvalho és társai kontra Parlament és Tanács ítéletben (C-565/19 P, EU:C:2021:252)

Ebben az ügyben a Bizottság négy jogalapra hivatkozott.

- a) Első jogalapjával, amely három részre oszlik, ezen intézmény arra hivatkozott, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot,
 - a. először is azzal, hogy nem ismerte el, hogy az Európai Unió Bírósága hatáskörének az EUSZ 24. cikkben és az EUMSZ 275. cikkben előírt kizárása a Bíróság általános hatáskörétől való eltérésnek minősül, (a továbbiakban: 6. kifogás),
 - b. másodsor azzal, hogy nem megszorítóan értelmezte ezt a kizárást, ahogyan azt a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata értelmezi, (a továbbiakban: 7. kifogás),
 - c. harmadszor pedig annak megállapításával, hogy három korábbi ítéletből²⁰ eredő ítélkezési gyakorlat a jelen ügyben nem alkalmazható (a továbbiakban: 8. kifogás).
- b) A két részből álló második jogalap azon alapult, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a KS és KD által benyújtott keresetet nem az „alapvető emberi jogok” állítólagos megsértése miatti kártérítési keresetnek minősítette.
 - a. E második jogalap első részében a Bizottság azt kifogásolta, hogy e bíróság úgy ítélte meg, hogy az e keresettel érintett cselekmények és mulasztások a misszióhoz kapcsolódó és a KKBP meghatározására vagy végrehajtására vonatkozó politikai vagy stratégiai kérdések körébe tartoznak. (a továbbiakban: 9. kifogás),
 - b. Az említett második jogalap második részében ezen intézmény azt rótta fel az említett bíróságnak, hogy az nem „a Chartából és az EJEE-ből eredő uniós alapvető jogok és szabadságok, illetve a jogállamisággal és az emberi jogok tiszteletben tartásával kapcsolatban meghatározott alapvető uniós értékek” fényében értelmezte az EUSZ 24. cikket és az EUMSZ 275. cikket. (a továbbiakban: 10. kifogás),
- c) Harmadik jogalapjával a Bizottság azt állította, hogy a Törvényszék tévesen értelmezett egy korábbi ítéletet²¹ és tévesen alkalmazta a jogot, amikor az említett keresetet nem olyan önálló jogorvoslatnak tekintette, amely alapján az EUMSZ 268. cikk és az EUMSZ 340. cikk második bekezdése értelmében nincs helye az Európai Unió Bíróságának hatásköre alóli kivételnek. (a továbbiakban: 11. kifogás)
- d) Negyedik jogalapjával, amely két részre oszlik, a Bizottság azt rótta fel a Törvényszéknek, hogy
 - a. egyrészt nem biztosította az uniós jogrend autonómiáját, mivel nem állapította meg, hogy e bíróságok kizárólagos hatáskörrel rendelkeznek ugyanezen kereset elbírálására, (a továbbiakban: 12. kifogás),
 - b. másrészt pedig KS-t és KD-t megfosztotta minden hatékony jogorvoslattól. (a továbbiakban: 13. kifogás)

6.1. Az első, a második, a hatodik, a hetedik, a tizedik, a tizenegyedik és a tizenharmadik kifogásokról

A Bíróság összevontan vizsgálta ezek a kifogásokat, amelyek lényegében azt adták elő, hogy a megtámadott végzésben a Törvényszék több alkalommal tévesen alkalmazta a jogot az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése második albekezdésének²² és az EUMSZ 275. cikk első bekezdésének²³, valamint a Bíróság e rendelkezésekkel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatának

²⁰ 2015. november 12-i Elitaliana kontra Eulex Kosovo ítélet (C-439/13 P, EU:C:2015:753), a 2016. július 19-i H kontra Tanács és társai ítélet (C-455/14 P, EU:C:2016:569), valamint a 2020. június 25-i Satcen kontra KF ítélet (C-14/19 P, EU:C:2020:492)

²¹ 2020. október 6-i Bank Refah Kargaran kontra Tanács ítélet (C-134/19 P, EU:C:2020:793)

²² Az idézett szerződési hely szerint: „Az Európai Unió Bírósága e rendelkezésekre vonatkozóan nem rendelkezik hatáskörrel, kivéve e szerződés 40. cikke betartásának ellenőrzésére, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés 275. cikke második bekezdésében meghatározott, bizonyos határozatok jogszerűségének felülvizsgálatára vonatkozó hatáskörét.”

²³ Lásd 14. lábjegyzetet.

értelmezése során. A továbbiakban a hét kifogás közül csak a dogmatikailag legfontosabbakra térek ki.

A Bíróság elsőként felidézte az uniós jog értelmezéséhez használt legfontosabb módszereket. Az ítélkezi gyakorlat értelmében valamely uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez nemcsak annak szövegét, hanem azt a kontextust is figyelembe kell venni, amelybe illeszkedik, valamint azon jogi aktus céljait is, amelynek az a részét képezi. Az uniós jogi rendelkezés keletkezése szintén felfedhet az értelmezése szempontjából releváns tényezőket.²⁴

Mint az ismeretes, a Bíróság főszabály szerint nem rendelkezik hatáskörrel a KKBP-re vonatkozó rendelkezéseket és az ezek alapján elfogadott aktusokat illetően. Ezek a rendelkezések eltérést vezetnek be a Bíróságra az EUSZ 19. cikk értelmében azért ruházott általános hatáskörre vonatkozó szabálytól, hogy biztosítani lehessen a Szerződések alkalmazása és értelmezése során a jog tiszteletben tartását. Az ítélkezési gyakorlat alapján e rendelkezéseket megszorítóan kell értelmezni.²⁵

A főszabály alól két kivétel létezik. A Bíróság hatáskörrel rendelkezik egyrészt az EUSZ 40. cikk²⁶ betartásának ellenőrzésére, másrészt arra, hogy határozzon a Tanács által a KKBP-re vonatkozó rendelkezések alapján a természetes vagy jogi személyekre vonatkozóan elfogadott korlátozó intézkedéseket előíró határozatok jogszerűségének felülvizsgálatára irányuló, az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdésében²⁷ előírt feltételek mellett benyújtott keresetek tárgyában.

A Bíróság mindenekelőtt megállapította, hogy a KS és KD által benyújtott keresettel érintett cselekmények és mulasztások nem az EUSZ 40. cikk betartásának, és nem is az ilyen egyedi korlátozó intézkedéseknek a felülvizsgálatára vonatkoznak.²⁸ A KKBP-nek az uniós alkotmányos keretbe való beillesztése az ítélet szerint azt jelenti, hogy az uniós jogrend alapelvei ugyanúgy alkalmazandók e politika keretében. Ezen elvek sorában szerepelnek az EUSZ 2. cikkben kifejezett és az EUSZ 19. cikk által konkretizált elvek, például a jogállamiság és az emberi jogok védelme, amelyek megkövetelik, hogy mind az uniós, mind a tagállami hatóságokat bírósági felülvizsgálatnak vessék alá.²⁹

A kérdés az volt, hogy a Bíróság hatáskörének az elsődleges uniós jogból következő korlátozása nem ütközik-e esetleg más jogi normákkal. A Bíróság megállapította, hogy a korlátozás összeegyeztethető mind a Charta 47. cikkével, mind pedig az EJEE 6. és 13. cikkével. Egy korábbi ügyben már rögzítésre került, hogy a Charta 47. cikke nem hozhat létre hatáskört a Bíróság részére, amennyiben a Szerződések azt kizárják. E cikknek nem célja a Szerződésekben szabályozott bírósági felülvizsgálati rendszer, különösen pedig az Európai Unió Bírósága előtt indított közvetlen keresetek elfogadhatóságával kapcsolatos szabályok módosítása sem.³⁰ A Bíróság emlékeztetett arra is, hogy a hatáskör-átruházás és az intézményi egyensúly elve a KKBP területén is alkalmazandó.³¹

A Bíróság a fentiekből az a következtetést vonta le, hogy az az állítás, amely szerint a valamely magánszemély által indított kereset tárgyát képező cselekmények vagy mulasztások sértik ez

²⁴ Lásd ehhez: 2012. november 27-i Pringle ítélet, C-370/12, EU:C:2012:756, 135. pont; 2020. június 25-i A és társai [Aalteri és nevelei szélerőművek] ítélet, C-24/19, EU:C:2020:503, 37. pont

²⁵ Lásd ehhez: 2014. június 24-i Parlament kontra Tanács ítélet, C-658/11, EU:C:2014:2025, 69. és 70. pont; 2016. július 19-i H kontra Tanács és társai ítélet, C-455/14 P, EU:C:2016:569, 39. és 40. pont

²⁶ Az EUSZ 40. cikk értelmében: „A közös kül- és biztonságpolitika végrehajtása nem sérti az Európai Unió működéséről szóló szerződés 3-6. cikkében felsorolt uniós hatáskörök gyakorlására vonatkozóan a Szerződésekben az intézmények részére előírt eljárások alkalmazását és az intézmények erre vonatkozó hatásköreinek terjedelmét.”

²⁷ „Bármely természetes vagy jogi személy az első és második bekezdésben említett feltételek mellett eljárást indíthat a neki címzett vagy az őt közvetlenül és személyében érintő jogi aktusok ellen, továbbá az őt közvetlenül érintő olyan rendeleti jellegű jogi aktusok ellen, amelyek nem vonnak maguk után végrehajtási intézkedéseket.”

²⁸ Lásd az ítélet 64. pontját.

²⁹ Lásd az ítélet 68. pontját.

³⁰ Lásd ehhez: 2017. március 28-i Rosneft ítélet (C-72/15, EU:C:2017:236) 74. pont

³¹ Lásd ehhez: 2015. április 14-i Tanács kontra Bizottság ítélet, C-409/13, EU:C:2015:217, 64. pont; 2022. november 22-i Bizottság kontra Tanács [A Genfi Szöveghez való csatlakozás] ítélet, C-24/20, EU:C:2022:911, 83. pont

utóbbi alapvető jogait, önmagában nem elegendő ahhoz, hogy az Európai Unió Bírósága megállapítsa hatáskörének fennállását e kereset elbírálására, máskülönben az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése második albekezdésének utolsó mondatát és az EUMSZ 275. cikk első bekezdését részben megfosztanak hatékony érvényesülésüktől, továbbá sérülne a hatáskör-átruházás és az intézményi egyensúly elve.³² Az ítélet szerint ezért a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor lényegében úgy ítélte meg, hogy sem az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése második albekezdésének utolsó mondata és az EUMSZ 275. cikk sem pedig az alapvető jogok megsértésére való hivatkozás nem igazolja önmagában a KS és KD által benyújtott kereset elbírálására vonatkozó hatáskörének megállapítását.³³

Ami a Bizottság azon érvét illeti, hogy a Törvényszéknek figyelembe kellett volna vennie azt a tényt, hogy az angol bíróság ítéletével egy nemzeti bíróság megállapította hatáskörének hiányát. A Bíróság ennek kapcsán utalt arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint kizárólag a Bíróság rendelkezik hatáskörrel az Unió szerződésen kívüli felelősségét érintő jogviták elbírálására, nem a nemzeti bíróságok.³⁴ Az indokolás értelmében sem e hatáskör kizárólagos jellege, sem az Unió szerződésen kívüli felelősségének megállapítása iránti kereset önállósága nem eredményezheti a Szerződésekben ezen intézményre ruházott hatáskör korlátainak kiterjesztését.³⁵

Következésképpen a Bíróság az első, a második, a hatodik, a hetedik, a tizedik, a tizenegyedik és a tizenharmadik kifogásokat elutasította.

6.2. A harmadik, a nyolcadik és a kilencedik kifogásról

Ezekkel a kifogásokkal a fellebbezők lényegében azt állították, hogy a megtámadott végzésben a Törvényszék megszorítóan és szelektíven értelmezte a korábbi ítélkezési gyakorlatot. Egyrészt azzal, hogy hatáskörét az ezen ítélkezési gyakorlat által érintett esetekre korlátozta, azaz többek között valamely közös biztonság- és védelempolitikai misszió (KBVP) személyi állományának igazgatására, valamint uniós költségvetési forrást terhelő kiadásokat érintő közbeszerzési szerződés odaítélésére.³⁶ Másrészt azzal, hogy amikor megállapította hatáskörének hiányát azzal az indokkal, hogy a KS és KD által benyújtott kereset az Eulex Koszovóhoz kapcsolódó, a KKBP meghatározására és végrehajtására vonatkozó politikai vagy stratégiai kérdések körébe tartozó cselekményekből és mulasztásokból ered. A következőkben a három kifogás közül csak a legfontosabbakra térek ki.

A Bíróság kiindulópontja az volt, hogy olyan keresetek elbírálására vonatkozó hatáskör vizsgálata keretében, amelyek tárgyát a KKBP alá tartozó cselekmények vagy mulasztások képezik, elsőként azt kell megvizsgálni, hogy a szóban forgó helyzet az EUSZ 24. cikk (1) bekezdése második albekezdésének utolsó mondatában és az EUMSZ 275. cikk második bekezdésében említett azon esetek valamelyike alá tartozik-e, amelyekben e hatáskör kifejezett megállapítást nyer. Amennyiben nem ez a helyzet, ezt követően azt kell értékelni, hogy az Európai Unió Bíróságának hatásköre alapulhat-e azon a körülményen, hogy a szóban forgó cselekmények és mulasztások nem kapcsolódnak közvetlenül az uniós intézmények, szervek és hivatalok által a KKBP, és különösen a KBVP keretében hozott politikai vagy stratégiai döntésekhez.³⁷

Ha tehát a szóban forgó cselekmények és mulasztások nem kapcsolódnak közvetlenül ezekhez a politikai vagy stratégiai döntésekhez, a Bírósága hatáskörrel rendelkezik e cselekmények vagy mulasztások jogszerűségének vizsgálatára vagy azok értelmezésére. Ezzel szemben, ha az említett

³² Lásd az ítélet 73. pontját.

³³ Lásd az ítélet 81. pontját.

³⁴ Lásd ehhez: 1979. február 13-i Granaria ítélet, 101/78, EU:C:1979:38, 16. pont; 2021. július 15-i OH [Bírósági eljárás alóli mentesség] ítélet, C-758/19, EU:C:2021:603, 22. pont

³⁵ Lásd ítélet 91. pontját.

³⁶ Lásd az ítélet 97. pontját.

³⁷ Lásd az ítélet 116. pontját.

cselekmények vagy mulasztások közvetlenül kapcsolódnak az említett politikai vagy stratégiai döntésekhez, ezen intézménynek meg kell állapítania hatáskörének hiányát.³⁸

A Bíróság indokolása szerint, ahhoz, hogy dönteni lehessen arról, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta-e a jogot amennyiben hatásköre hiányának megállapítása érdekében az annak vizsgálatára vonatkozó kritériumot alkalmazta, hogy a KS és KD által benyújtott keresetben említett cselekmények és mulasztások „a KKBP meghatározására és végrehajtására vonatkozó, az „[Eulex Koszovóval] kapcsolatos politikai vagy stratégiai kérdések” körébe tartoznak-e, másrészt, hogy e kritérium alkalmazása a jelen ügyben téves-e.³⁹

Az ítélet értelmében ehhez elemezni kellett a szóban forgó keresettel érintett, a KKBP – és különösen a KBVP – körébe tartozó minden egyes cselekményt és mulasztást, figyelemmel arra, hogy a jogbiztonság célkitűzése megköveteli, hogy az uniós bíróság ne legyen köteles érdemben megvizsgálni az ügyet annak érdekében, hogy megállapítsa hatáskörét.⁴⁰

A Bíróság úgy ítélte meg, hogy mind e korrekciós intézkedések, mind pedig ezen ügy megalapozott jogi vizsgálatának hiánya a KS és KD sajátos helyzetéhez kapcsolódó egyedi intézkedések elfogadásának elmulasztására vonatkozik, és nem kapcsolódik közvetlenül a KKBP keretében hozott politikai vagy stratégiai döntésekhez. Ugyanez vonatkozik a Tanács és az EKSZ azon állítására, amely szerint ez a misszió minden tőle telhetőt megtett a szóban forgó bűncselekmények kivizsgálása érdekében.⁴¹ A felülvizsgálati bizottságot illetően az ítélet azt rögzíti, hogy olyan aktusról van szó, amely nem bír kötelező erővel.

A Bíróság ezt követően megállapította, hogy a misszió általi cselekmények és mulasztások nem kapcsolhatók közvetlenül a KKBP keretében hozott politikai vagy stratégiai döntésekhez, így téves jogalkalmazás valósult meg, amennyiben a Törvényszék úgy ítélte meg, hogy e cselekmények és mulasztások az e politika meghatározására és végrehajtására vonatkozó politikai vagy stratégiai kérdések körébe tartoznak.⁴²

A fenti érvek alapján a Bíróság úgy döntött, hogy helyt ad a harmadik, a nyolcadik és a kilencedik kifogásnak, következésképpen a megtámadott határozatot hatályon kívül kell helyezni, amennyiben abban⁴³ a Törvényszék megállapította, hogy nyilvánvalóan nem rendelkezik hatáskörrel a KS és KD által benyújtott kereset elbírálására, mivel az olyan politikai vagy stratégiai kérdéseket érint, amelyek a KKBP meghatározására és végrehajtására vonatkoznak az alábbi részekben:

- a) Az EJEE 2. és 3. cikkének, valamint a Charta 2. és 4. cikkének az Eulex Koszovó által történő megsértése azzal, hogy a misszió, a végrehajtó megbízatásának ellátásához szükséges megfelelő személyi állomány hiányában, nem folytatott le megfelelő vizsgálatokat a fellebbezők családtagjainak eltűnésére és meggyilkolására vonatkozóan.
- b) Az előző pontban említett jogsértés teljes vagy részleges orvoslását lehetővé tévő korrekciós intézkedések elfogadásának hiánya.
- c) A Tanács és az Európai Külügyi Szolgálat által 2017 októberében elkövetett, végrehajtási jogkörrel való visszaélés, amikor kijelentették, hogy az Eulex Koszovó mindent megtett annak érdekében, hogy kivizsgálja a KS és KD családtagjaival szemben elkövetett bűncselekményeket, továbbá azt, hogy a felülvizsgálati bizottság nem igazságszolgáltatási szervként jött létre.
- d) A végrehajtó- vagy közhatalommal való visszaélés, mivel nem biztosították, hogy KD ügyében, amely háborús bűncselekménnyel kapcsolatos ügy, az Eulex Koszovó és/vagy a

³⁸ Lásd az ítélet 117. pontját.

³⁹ Lásd az ítélet 120. pontját.

⁴⁰ Lásd ehhez: 1997. július 3-i Benincasa ítélet, C-269/95, EU:C:1997:337, 27. pont; 2024. február 8-i Inkreal ítélet, C-566/22, EU:C:2024:123, 27. pont

⁴¹ Lásd az ítélet 133. pontját.

⁴² Lásd az ítélet 135. pontját.

⁴³ 28. és 39. pontjában

Különleges Ügyészség alapos jogi vizsgálatot végezzen a Koszovói Különleges Tanácsok előtti nyomozás és vádemelés céljából.

6.3. Az ötödik kifogásról

Ebben a jogalapban KS és KD először is azt állította, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor elmulasztotta megvizsgálni keresetük lényeges részeit, és nem indokolta megfelelően azon következtetését, amely szerint nyilvánvalóan nem rendelkezik hatáskörrel e kereset elbírálására. A Bíróság mindenekelőtt emlékeztetett arra, hogy a fellebbezés keretében a Bíróság felülvizsgálatának célja többek között annak vizsgálata, hogy a Törvényszék a jogilag megkövetelt módon megválaszolta-e a fellebbező által hivatkozott összes érvet, másrészt pedig, hogy a Törvényszéknek az elsőfokú eljárásban hivatkozott érvekre adott válaszában hiányára alapított jogalap lényegében egyenértékű az indokolási kötelezettség megsértésére való hivatkozással.⁴⁴

Az ítélezési gyakorlat értelmében a Törvényszék nem köteles kimerítő jelleggel, egyenként bemutatni a felek által megfogalmazott összes érvet, hiszen a Törvényszék által adott indoklás hallgatólagos is lehet, amennyiben lehetővé teszi az érintettek számára, hogy megismerjék azokat az indokokat, amelyek miatt a Törvényszék nem adott helyt az érveiknek, illetve a Bíróság számára azt, hogy rendelkezésére álljanak az ahhoz szükséges elemek, hogy felülvizsgálati jogkörét gyakorolni tudja.⁴⁵ A Bíróság úgy vélte, hogy a Törvényszék egyértelműen megjelölte azokat az okokat, amelyek miatt úgy ítéli meg, hogy a fellebbezők által hivatkozott ítélezési gyakorlat a jelen ügyben nem releváns.

Másodszor, KS és KD azt állította, hogy a Törvényszék tévesen értelmezte érveiket, amennyiben a megtámadott végzésben „politikai vagy stratégiai kérdésekre” utalt. Ezen érvekkel ugyanis a fellebbezők nem az Uniónak az Eulex Koszovó létrehozására irányuló politikai vagy stratégiai döntéseit kívánták vitatni, hanem az e misszióra ruházott végrehajtási megbízatást, különösen egy olyan vizsgálat lefolytatását illetően, amely önmagában nem tartozik a KKBP körébe, és amelyre más összefüggésben kerülhetne sor. Erre a kifogásra a Bíróság reakciója az volt, hogy amennyiben a fellebbező saját érveinek elferdítésére hivatkozik, akkor pontosan meg kell jelölnie a Törvényszék által állítólag elferdített elemeket, és bizonyítania kell azokat az elemzési hibákat, amelyek megítélése szerint a Törvényszéket ezen elferdítésre vezették.⁴⁶ A bírák szerint a Törvényszék nem ferdítette vagy torzította el KS és KD érvelését.

Harmadszor, KS és KD arra hivatkozott, hogy ellentétben azzal, ami e végzésből kitűnik, ők nem állították, hogy a Törvényszéknek el kellett volna ismernie a keresetük elbírálására vonatkozó hatáskörét azon egyetlen oknál fogva, hogy az ilyen elismerés az egyetlen módja annak, hogy hatékony bírói jogvédelmet biztosítsanak számukra. A Bíróság ezzel szemben úgy vélte, hogy ez az érvelés a végzés téves értelmezéséből ered.⁴⁷

A fenti indokok alapján a Bíróság elutasította ezeket a kifogásokat.

6.4. A tizenkettedik kifogásról

E jogalap első részében a Bizottság arra hivatkozott, hogy a Törvényszéknek az állandó ítélezési gyakorlattal összhangban meg kellett volna állapítania az Európai Unió Bíróságának kizárólagos hatáskörét a KS és KD által benyújtott kereset elbírálására. Másrészt a Bizottság azt emelte ki, hogy biztosítani kell mind a bírói jogvédelmi rendszer koherenciáját és az uniós jogi aktusok

⁴⁴ Lásd az ítélet 143. pontját.

⁴⁵ Lásd ehhez: 2023. szeptember 28-i Changmao Biochemical Engineering kontra Bizottság ítélet, C-123/21 P, EU:C:2023:708, 185. és 186. pont, valamint az ott hivatkozott ítélezési gyakorlat

⁴⁶ Lásd ehhez: 2023. július 13-i Bizottság kontra CK Telecoms UK Investments ítélet, C-376/20 P, EU:C:2023:561, 212. pont

⁴⁷ Lásd az ítélet 150. pontját.

egységes alkalmazását, mind pedig az uniós jogrend egységességét, valamint meg kell őrizni az uniós jogrend autonómiáját és az uniós jog elsőbbségét.⁴⁸

A Bíróság ezzel szemben azt állapította meg, hogy a Törvényszék nem alkalmazta tévesen a jogot, amikor megállapította az e kereset elbírálására vonatkozó hatáskörének hiányát annyiban, amennyiben az az Eulex Koszovó forrásainak állítólagos hiányára és e misszió végrehajtási megbízatásának a visszavonására irányult. Így a Törvényszék *a fortiori* nem állapíthatott volna meg kizárólagos hatáskört e tekintetben az ítélet szerint, ezért ezt a jogalapot a Bíróság elutasította.⁴⁹

Az Eulex Kosovo rendelkezésére bocsátott eszközök és az e misszió végrehajtási megbízatásának visszavonásáról szóló határozata a Bíróság szerint tehát közvetlenül kapcsolódnak az ilyen politikai vagy stratégiai döntésekhez, így a Törvényszék nem követett el hibát, amikor a KS és KD által benyújtott kereset e részének elbírálására vonatkozóan hatáskörének hiányát állapította meg.

7. A Törvényszék előtti keresetről

A Bíróság a Törvényszék határozatának hatályon kívül helyezése esetén az ügyet maga is érdemben eldöntheti, ha a per állása megengedi, illetve azt határozathozatalra visszautalhatja a Törvényszékhez.⁵⁰

KS és KD azt kérték, hogy a Bíróság, életkoruk és az egészségi állapotuk miatt, hozzon végleges határozatot keresetük tárgyában. A C-44/22. P. sz. ügyben benyújtott válaszbeadványukban azonban azt kérték a Bíróságtól, hogy biztosítson számukra lehetőséget arra, hogy az Eulex Koszovó műveleti tervéhez való hozzáférés iránti új kérelmet nyújtsanak be, mielőtt a Bíróság határozatot hozna a Tanács, a Bizottság és az EKSZ által felhozott elfogadhatatlansági kifogásokról. Másodlagosan azt kérték, hogy a Bíróság utalja vissza az ügyet a Törvényszék elé.

A Bizottság úgy vélte, hogy a KS és KD által benyújtott kereset elfogadhatóságát és érdemét illetően a per állása nem engedi meg a határozathozatalt. Ennek oka, hogy a Bizottság szerint a Bíróság a fellebbezés keretében ténylegesen nem rendelkezett minden ahhoz szükséges információval, hogy az elsőfokú eljárás különböző alperesei tekintetében a kereset elfogadhatóságáról határozhasson.

A Tanács és az EKSZ a tárgyaláson rámutatott, hogy az ügyet vissza kell utalni a Törvényszék elé annak érdekében, hogy az megvizsgálja a szóban forgó elfogadhatatlansági kifogásokat, valamint adott esetben a KS és KD által benyújtott kereset megalapozottságát.

A Bíróság megállapította, hogy az elsőfokú eljárás valamennyi alperese által hivatkozott elfogadhatatlansági kifogásokról való döntés érdekében a különböző állítólagos jogsértésekre vonatkozó felelősséggel kapcsolatban összetett kérdésekre kell válaszolni, amely kérdéseket nem lehet e kereset megalapozottságának vizsgálatától teljesen elvonatkoztatva megválaszolni. A Bíróság ezért úgy foglalt állást, hogy a Bíróság nem rendelkezik az ahhoz szükséges információkkal, hogy véglegesen határozzon az említett elfogadhatatlansági kifogásokról vagy a KS és KD által benyújtott kereset megalapozottságáról.⁵¹ Az ügyet így a Bíróság szerint vissza kell utalni a Törvényszék elé, hogy az határozzon a KS és KD által benyújtott kereset elfogadhatóságáról és adott esetben érdeméről, valamint az Eulex Koszovó OPLAN-jához való hozzáférés iránti eredeti kérelemről.

⁴⁸ Lásd ehhez: a Bíróság 2014. december 18-i 2/13 (Az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása) véleményének (EU:C:2014:2454) 166. pontját.

⁴⁹ Lásd az ítélet 156. és 158. pontját.

⁵⁰ Az Európai Unió Bírósága alapokmánya 61. cikkének első bekezdése

⁵¹ Lásd az ítélet 164. pontját.

8. Következtetések

A Bíróság jelen, egyesített ügyekben hozott ítélete egy fellebbezési eljárásban született meg. Amennyiben megnézzük a Bíróság igazságügyi statisztikáit, azokból látható, hogy a fellebbezések az összes érkezett ügynek mintegy 25%-át adták az elmúlt évek átlagai alapján. 2023-ban például a Bíróságra érkezett 821 új ügyből 213 volt fellebbezés.⁵² Az ilyen eljárásokat a Bíróság átlagosan 13 hónap alatt fejezte be. Ehhez képest ebben az ügyben a fellebbezést benyújtását követően csak két és fél évvel később született meg a Bíróság ítélete, amely jelentősen eltér az átlagostól.

A fellebbezési eljárásokban a Bíróság befejező határozata 70-80%-ban elutasító tartalmú, 2023-ban 154 ilyen határozat született. A második leggyakoribb eset, amikor a Bíróság teljesen vagy részlegesen hatályon kívül helyezi a Törvényszék határozatát az ügy visszautalása nélkül, 2023-ban 27 ilyen döntést hoztak. A teljes vagy részleges hatályon kívül helyezés az ügy visszautalásával még ennél is ritkább, 2023-ban mindössze 10 ilyen eset volt. A jelen tanulmányban vizsgált ítélet is az utóbbiak közé tartozik, ezért megállapítható, hogy az eljárás mind az időtartamát tekintve, mind tartalmában kivételesnek számít.

Ami az általánosan levonható következtetéseket illeti, a Bíróság megerősítette, hogy hatáskörrel rendelkezik a KKBP területére tartozó politikai vagy stratégiai döntésekhez közvetlenül nem kapcsolódó cselekmények vagy mulasztások jogszerűségének vizsgálatára, vagy azok értelmezésére. Az ítélet megállapította azt is, hogy Eulex Koszovó misszió személyi állományt alkalmazhat, az említett misszió megbízatása végrehajtásának keretébe illeszkedő napi igazgatási aktusnak minősül, ezért az e misszió által alkalmazott személyzet kiválasztására vonatkozóan hozott határozatok nem kapcsolódnak közvetlenül az említett misszió által a KKBP keretében hozott politikai vagy stratégiai döntésekhez.

Felhasznált jogszabályok:

- Szerződés az Európai Unióról
- Szerződés az Európai Unió működéséről
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája
- Az Emberi Jogok Európai Egyezménye
- A Tanács 2008/124/KKBP együttes fellépése (2008. február 4.) az Európai Unió koszovói jogállamiság-missziójáról, EULEX KOSOVO, HL L 42., 2008.2.16., 92-98. o.
- A Tanács 2014/349/KKBP határozata (2014. június 12.) az Európai Unió koszovói jogállamiság-missziójáról (EULEX KOSOVO) szóló 2008/124/KKBP együttes fellépés módosításáról (HL L 174., 2014.6.13., 42-44. o.)
- A Tanács (KKBP) 2018/856 határozata (2018. június 8.) az Európai Unió koszovói (Ez a megnevezés nem érinti a jogállással kapcsolatos álláspontokat, továbbá összhangban van az 1244. (1999) sz. ENSZ BT-határozattal és a Nemzetközi Bíróságnak a koszovói függetlenségi nyilatkozatról szóló véleményével.) jogállamiság-missziójáról (EULEX KOSZOVÓ) szóló 2008/124/KKBP együttes fellépés módosításáról (HL L 146., 2018.6.11., 5-7. o.)

Felhasznált ítéletek:

- 2024. szeptember 10-i KS és KD kontra Tanács és társai, P. egyesített ügyekben hozott ítélet, C-29/22, C-44/22, ECLI:EU:C:2024:725
- Tamara Capeta főtanácsnok 2023. november 23-i indítványa a C-29/22. és C-44/22. sz. egyesített ügyekben
- 1997. július 3-i Benincasa ítélet, C-269/95, EU:C:1997:337, 27. pont; 2024. február 8-i Inkreal ítélet, C-566/22, EU:C:2024:123

⁵² Lásd a Bíróság 2023-as éves jelentése, 6.o.

- 2012. november 27-i Pringle ítélet, C-370/12, EU:C:2012:756, 135. pont; 2020. június 25-i A és társai [Aalteri és nevelei szélérőművek] ítélet, C-24/19, EU:C:2020:503
- 2014. június 24-i Parlament kontra Tanács ítélet, C-658/11, EU:C:2014:2025
- 2014. december 18-i 2/13 (Az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása) vélemény, EU:C:2014:2454
- 2015. november 12-i Elitaliana kontra Eulex Kosovo ítélet, C-439/13 P, EU:C:2015:753
- 2016. július 19-i H kontra Tanács és társai ítélet, C-455/14 P, EU:C:2016:569
- 2017. március 28-i Rosneft ítélet (C-72/15, EU:C:2017:236
- 2020. október 6-i Bank Refah Kargaran kontra Tanács ítélet, C-134/19 P, EU:C:2020:793
- 2021. március 25-i Carvalho és társai kontra Parlament és Tanács ítélet, C-565/19 P, EU:C:2021:252
- 2021. július 15-i OH [Bíróági eljárás alóli mentesség] ítélet, C-758/19, EU:C:2021:603
- 2022. november 22-i Bizottság kontra Tanács [A Genfi Szöveghez való csatlakozás] ítélet, C-24/20, EU:C:2022:911
- 2023. július 13-i Bizottság kontra CK Telecoms UK Investments ítélet, C-376/20 P, EU:C:2023:561
- 2023. szeptember 28-i Changmao Biochemical Engineering kontra Bizottság ítélet, C-123/21 P, EU:C:2023:708

A KÖZTERÜLET-HASZNÁLAT SZABÁLYOZÁSÁNAK ALAKULÁSA

Developments in the regulation of the use of public area

CSEH-ZELINA GERGELY* – CZIBRIK ESZTER**

A helyi önkormányzatoknak rekodifikálni kell a közterület-használatról szóló rendeleteiket, tekintettel a magyar építészetéről szóló törvény hatályba lépésére. Ezen apropóból vettük elő ezt az örökzöld kutatási témát, hogy megvizsgáljuk azt, hogy a magyar építészeti törvény milyen szabályozási kihívások elé állítja a helyi önkormányzatokat és milyen lehetőségeik vannak a helyi önkormányzatoknak a közterület-használat szabályozásának kialakítására. A szabályozás kialakítása kapcsán egzakt példákon keresztül kívánjuk bemutatni az önkormányzatok mozgásterét.

Kulcsszavak: közterület, közterület-használat, helyi önkormányzatok, hatósági szerződés, engedélyezés

Local governments need to recodify their regulations on the use of public place, in view of the entry into force of the Hungarian Architecture Act. This is why we have taken up this evergreen research topic to examine the regulatory challenges that the Hungarian Architecture Act poses for local governments and the options available to local governments to regulate the use of public place. We will illustrate the scope for local governments to regulate the use of place through concrete examples.

Keywords: public place, public place use, local governments, public contract, authorisation

1. Bevezető gondolatok

A közterület szabályozásával kapcsolatos kérdések az utóbbi években több ízben is felmerültek. Példa lehet erre a Kúria joggyakorlata, azzal a fókusszal, hogy a közterület-használattal kapcsolatos jogvita polgári vagy közigazgatási jellegűnek minősül-e. Említhetjük továbbá napjainkat is, ugyanis az új építésügyi igazgatási kódex hatályba lépett, amely szintén változtatásokat eszközölt a vizsgált témakör jogi környezetében. Tanulmányunkban célul tűztük összefoglalni a közterület szabályozásával kapcsolatos – fontosabb – kérdéseket, középpontba helyezve a hatályos szabályozást.

* DR. CSEH-ZELINA GERGELY
egyetemi tanársegéd,
Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar,
Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék.
3515 Miskolc-Egyetemváros.
E-mail: gergely.cseh-zelina@uni-miskolc.hu,
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6343-5798>.

** DR. CZIBRIK ESZTER
egyetemi tanársegéd,
Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar,
Államtudományi Intézet, Közigazgatási Jogi Tanszék.
3515 Miskolc-Egyetemváros.
E-mail: eszter.marczisne@uni-miskolc.hu,
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5606-6496>.

A közterület a közösségé. A közgazdaságtani alapvetések azt rögzítik, hogy ezeknek a közjóságoknak (mint ahogy a közterület is az) a használatából senki sem zárható ki.¹ Ezt a "hagyományos közgazdaságtani felfogást némiképp árnyalja az államok közterületek használatára vonatkozó jogi szabályozása."² Ahogy majd a későbbiekben látni fogjuk, a közterületek használatának is vannak korlátai, garanciái és vannak egyedi, helyi közösségekre vonatkozó szabályai is.

A közterület használata átszövi mindennapjainkat, például, ha kiülünk a barátainkkal, ismerőseinkkel egy kávéteraszra, vagy a gyerekeket lekísérjük a játszótérre, vagy esetleg, ha parkolóhelyet keresünk a belvárosban. Számptalan további példát hozhatnánk, de kutatásunkban arra keressük a választ, hogy – mivel a közterületek nagyon nagy százalékban az önkormányzatok tulajdonát képezik – az egyes önkormányzatok milyen megoldással szolgálhatnak a közterület használatával kapcsolatban a megváltozott jogi környezetben.

2. A közterület fogalmi megközelítése

A szabályozás keretének bemutatása első lépéseként az egyes közterület fogalmakat tartottuk érdemesnek rögzíteni, hiszen számos önkormányzati rendelet valamely lent meghatározott közterület fogalomra utal vissza.³

A magyar építészetéről szóló 2023. évi C. törvényt (a továbbiakban: Méptv.) emelnék ki elsőként, amely meghatározza, hogy közterület alatt értjük a „a szomszédjogok és a tulajdonjog korlátainak különös szabályairól szóló törvény szerinti reklám célú hasznosítási jog gyakorlásával igénybe vett légi tér kivételével közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván.”⁴

A közterületen meg nem engedett magatartások szabályozás és üldözése szempontjából⁵ *a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény* (a továbbiakban: Szabstv.) meghatározza, hogy hatálya alatt közterület alatt ért „a tulajdonos személyétől, illetve a tulajdonformától függetlenül minden olyan közhasználatra szolgáló területet, amely mindenki számára korlátozás nélkül vagy azonos feltételek mellett igénybe vehető, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom elől el nem zárt részét is”.⁶

A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény is meghatározza a közterület fogalmát az értelmező rendelkezések között. A törvény alkalmazása során közterület „a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom számára a tulajdonos (használó) által megnyitott és kijelölt részét, továbbá az a magánterület, amelyet azonos feltételekkel bárki használhat”.⁷ Ennek kiegészítéseképp a kúriai gyakorlatra is szeretnénk utalni, miszerint közterületnek minősül a magánterületnek a közforgalom számára megnyitott és kijelölt része, és az a magánterület is, amelyet azonos feltételekkel bárki használhat.⁸

¹ Lásd például: SAMUELSON, Paul A.: A Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 1954/4.

² BORDÁS Péter: Kié a köztér? *Jogtudományi Közöny*, 2023/1, 33.

³ Például *a közterület használatáról szóló Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 39/2018. (X. 25.) önkormányzati rendelete* az értelmező rendelkezések között a közterület fogalmánál a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 27. § a) pontjában rögzített definícióra utal vissza. (Forrás: A közterület használatáról szóló Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 39/2018. (X. 25.) önkormányzati rendelete 2. § 14. pont).

⁴ Méptv. 16. § 73. pont.

⁵ F. ROZSNYAI Krisztina: Közterület-igazgatás. In: *Közgazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése*. (szerk.: Lapsánszky András), Wolters Kluwer Kiadó, Budapest, 2020, 311.

⁶ Szabstv. 29. § (2) bek. a) pont.

⁷ *A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény* 27. § a) pont.

⁸ KGD2016. 63.

Ki kell emelni továbbá a *gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény* vonatkozó rendelkezését, amely meghatározza, hogy a törvény alkalmazása során „közterület a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván, és amelyet mindenki korlátozás nélkül igénybe vehet, ideértve a közterületnek közútként vagy térként szolgáló részét is”.⁹

Végül de nem utolsó sorban, a helyi önkormányzatokkal összefüggésben ki kell továbbá emelni az *önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyonnyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről szóló 147/1992. (XI. 6.) Korm. rendeletre* utalnánk, amely szerint közterület a „közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet a rendeltetésének megfelelően bárki használhat, és az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván. Közterület rendeltetése különösen: a közlekedés biztosítása (utak, terek), a pihenő- és emlékhelyek kialakítása (parkok, köztéri szobrok stb.), a közművek elhelyezése. Egyéb ingatlanoknak a közhasználat céljára átadott területrésze – az erről szóló külön szerződésben foglaltak keretei között – a közterületre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.”¹⁰

Az alábbi táblázatban összegyűjtöttük az egyes fogalmak központi elemeit, megvizsgálva, hogy mely jellemzők közösek és melyek térnek el.

	<i>Méptv.</i>	<i>Szabstv.</i>	<i>1999. évi LXIII. törvény</i>	<i>2018. évi LV. törvény</i>	<i>147/1992. (XI. 6.) Korm. rendelet</i>
<i>a közterület fogalmának fókuszpontjai</i>	állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván	közhasználatra szolgáló terület, amely mindenki számára korlátozás nélkül vagy azonos feltételek mellett igénybevehető	minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat	minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván, és amelyet mindenki korlátozás nélkül igénybe vehet	közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet a rendeltetésének megfelelően bárki használhat, és az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván

1. táblázat A közterület fogalmának változatai saját szerkesztés alapján

Összegzésképp elmondható a feltüntetett közterület fogalmak alapján, hogy két törvény rendelkezése tekinthető kiindulópontnak, egyrészt az Méptv.¹¹, amely elvárásként rögzíti, hogy az adott területet az ingatlan-nyilvántartásban közterületként tartsanak számon. A másik kiindulási

⁹ A gyülekezési jogról szóló 2018. évi LV. törvény 10. § (8) bek.

¹⁰ Az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyonnyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről szóló 147/1992. (XI. 6.) Korm. rendelet 4. sz. melléklet – Fogalomjegyzék.

¹¹ Itt megemlítjük, hogy az Méptv. szó szerint átvette a korábbi (*az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény* (a továbbiakban: Étv.) 2. § 13. pont) szabályozásban rögzítettek, amely mintaként szolgált a többi jogszabályban megjelölt meghatározás kialakítása során. A Méptv. az Étv. szabályait „a szomszédjogok és a tulajdonjog korlátainak különös szabályairól szóló törvény szerinti reklám célú hasznosítási jog gyakorlásával igénybe vett légi tér kivételével” szövegrésszel egészítette ki, de ez a fogalom lényegi ismervén nem változtatott.

pont pedig a *közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény*, amely a rendeltetésszerű, bárki általi használatra helyezi a hangsúlyt. E kettő fogalmi elem - vélhetően - mintaként szolgált a többi jogszabályi fogalom kialakításakor is.

A közterület fogalmi köréhez kapcsolható a Méptv. megváltozott szabályozása. Az Étv. korábban csak a közhasználatú építmény fogalmát¹² ismerte, a Méptv. azonban kibővítette ezt a definíciót¹³ és a „terület” meghatározást is hozzákapcsolta. Azaz a Méptv. így már nemcsak a közterület fogalmát ismeri és használja, hanem a közhasználatú terület meghatározást is. Így például a kioszkok¹⁴ tekintetében a „közterületen vagy közhasználatú területen” disztinkciót alkalmazza a jogszabály.

3. A közterület-használat szabályozása

A közterület-használat szabályozása 2024. szeptember 30. napjáig egyértelmű jogszabályi alapokon nyugodott. Az Étv. felhatalmazást adott bármilyen jogszabály számára, hogy a közterület-használat kapcsán további szabályokat állapítsanak meg.¹⁵ Hazánk számos helyi önkormányzata pedig ennek megfelelően a fenti szakaszt beépítette a közterület-használat szabályozó önkormányzati rendeletének preambulumaiba (pl.: Debrecen, Esztergom, Gyermely, Eger, Balatonmáriafürdő stb.).

Az Étv. rendelkezései mellett a *Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény* (a továbbiakban: Mötv.) rendelkezéseit kell még idekapcsolnunk. Az Mötv. 13. § (1) bekezdés 2. pontja „egyéb közterületek kialakítása és fenntartása” meghatározást használja a településüzemeltetési önkormányzati feladat kapcsán. Ebből a rendelkezésből is levezethető a közterület-használat szabályozása, tekintettel arra, hogy a közterület kialakítását követően a használat szabályait is rendezni szükséges. Az Mötv. speciális szabályozást is tartalmaz a fővárosi és a kerületi önkormányzatokra tekintettel. Mind a két „különös” önkormányzat esetében feladatként nevesíti az Mötv. a tulajdonában álló közterületek használatára vonatkozó szabályok és díjak megállapítását.¹⁶

2024. október 1. napja után azonban az eddig világos szabályozási környezet megváltozott és közel sem olyan egyértelmű passzusokat találunk a Méptv.-ben. A Méptv. nem vitte tovább az Étv. evidens szabályozását.¹⁷ A Méptv. a közterület-használatához kapcsolódóan meghatározza, hogy a közterületet csak a jellege szerinti rendeltetésének, a rá vonatkozó előírásoknak és hatósági engedélyeknek, egyszerű bejelentésnek megfelelő célra és módon lehet használni.¹⁸ Rögzíti továbbá, hogy ha a közterület használatára a hivatalos állami ünnep méltó megtartásával összefüggésben kerül sor, az állami ünnep megtartásával kapcsolatos közfeladat ellátására kijelölt szervezet az állam, illetve a fővárosi vagy a fővárosi kerületi önkormányzat tulajdonában álló közterületeket díjmentesen használhatja.¹⁹ Mind a két rögzített rendelkezés arra enged következtetni, még ha *expressis verbis* nem is került rögzítésre a Méptv.-ben, hogy a közterület használatot valamely szervnek engedélyezni kell vagy legalább tudomást kell róla szereznie, a közterület használatért pedig közterület-használati díjat lehet beszélni. Helyi önkormányzatok

¹² Étv. 2. § 9. pont.

¹³ Méptv. 16. § 72. pont - közhasználatú építmény, építményrész, terület, tájépítészeti alkotás: az olyan építmény, építményrész, terület vagy tájépítészeti alkotás, amely

a) egy vagy több, a település, településrész ellátását szolgáló funkciót tartalmaz,

b) használata meghatározott esetekben kötelező, illetve elkerülhetetlen, jellemzően oktatási, egészségügyi, szociális, kulturális, hitéleti, sport, pénzügyi, kereskedelmi, szolgáltatási, közigazgatási, igazságszolgáltatási célú építmények, vagy

c) törvényben vagy kormányrendeletben közszolgáltatásként meghatározott;

¹⁴ Méptv. 16. § 70. pont.

¹⁵ Étv. 54. § (5) bek.

¹⁶ Mötv. 23. § (4) bek. 19. pont és 23. § (5) bek. 2. pont.

¹⁷ Lásd. Étv. 54. § (5) bek.

¹⁸ Méptv. 174. § (1) bek.

¹⁹ Méptv. 174. § (5) bek.

közigazgatási határán belül, önkormányzati tulajdon esetében pedig ennek a szabályozását csak és kizárólag önkormányzati rendeletben lehet megtenni.

A Méptv. mellett az Mötv. már ismertetett szakaszai továbbra is hatályban vannak.

Több - budapesti - kerületi önkormányzat a Méptv. hatályba lépését követően már módosította is saját közterület-használati rendeletét (pl.: III. kerület, X. kerület, XVIII. kerület), legtöbb 2025. január 1. napjával történő hatályba lépéssel. A felhatalmazó rendelkezések között ők az Mötv. rájuk vonatkozó szakaszait rögzítették. A Budapesten kívüli helyi önkormányzatok jelentős része azonban még nem lépett. A közterület-használatról szóló rendeletek felhatalmazó rendelkezései alapvetően az Étv. említett szakaszára vagy az Mötv. 13. § (1) bekezdésében foglalt önkormányzati feladatokra mutatnak. Kevés helyi önkormányzat az, aki már módosította rendeletét a Méptv. hatályba lépése után (például Sajókaza, Sátoraljaújhely, Dunaújváros, Nagyatád). Hozzá kell tenni, hogy azon önkormányzatok esetében, akik módosították rendeleteiket, főként az Alaptörvény eredeti jogalkotói hatáskörére²⁰ és az Mötv. "egyéb közterületek kialakítása és fenntartása"²¹ pontjára hivatkoztak. Azt direkt nem vesszük figyelembe, hogy ha még a rendelet az Étv. 54. § (5) bekezdésére hivatkozik. Ezt majd a törvényességi felügyeletet gyakorló szerv jelzi a feladatkörében érintett helyi önkormányzatoknak. Viszont a helyi önkormányzati jogalkotás számára fontos lenne olyan ágazati szabály is, amely megfelelő jogalapot biztosít a közterület-használati rendelet megalkotására és nem csak az Alaptörvényre vagy az Mötv.-re hivatkozhatnak.

4. A helyi önkormányzatok szerepe a közterület-használat szabályozásának kialakítása során

Ahogy már korábban is említettük, a közterület-használatához kapcsolódóan az Méptv. rögzíti, hogy a közterületet csak a jellege szerinti rendeltetésének, a rá vonatkozó előírásoknak és hatósági engedélyeknek, egyszerű bejelentésnek megfelelő célra és módon lehet használni.²² A törvény ad tehát egy keretet a helyi önkormányzati jogalkotás számára, amikor a „jelleg szerinti rendeltetés” és a „vonatkozó előírásoknak és az engedélyben, bejelentésben foglalt célnak és módon” való közterület-használatot rögzíti. Ez az alapvető váz, amely a közterület-használat szabályozásának kialakításában szerepet kell, hogy játsszon. Erre és persze az előzmény jogszabályból (Étv.) kialakított gyakorlati tapasztalatokra építve kell a helyi önkormányzatoknak egy új közterület-használati rendeletet létrehozni vagy a már meglévőt a megváltozott jogszabályi elvárásoknak megfelelően átalakítani.

A közterület-használati jogviszony hatósági jogviszony, azt az önkormányzat nem rendezheti polgári jogi jogviszonyként.²³ A közterület hasznosításával kapcsolatos jogviszonyokban a helyi önkormányzat nem szokványos magánjogi szerződő félként, hanem a közhatalom birtokosaként vesz részt.²⁴ A közterület-használatának többféle formáját különböztethetjük meg, beszélhetünk egyrészt a „rendes” vagy közös használatról, a különös vagy saját célra való használatról, illetve e kettő kategória között elhelyezkedő helyben lakók általi használatról.²⁵ *F. Rozsnyai Krisztina* kifejti, hogy alapvetően a közönséges közterület-használat esetében egy bárki általi használatról beszélhetünk, míg a különös vagy saját célra való használatkor a valaki általi használat kizárja a mások általi használatot, ez a használat pedig csak meghatározott korlátok között lehetséges.²⁶ A különös használat biztosítása két formában lehetséges: egyiknél a közterület-használat biztosításának közszolgáltatássá való minősítésével, másik esetben pedig a közterület-használatát

²⁰ *Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)* (a továbbiakban: Alaptörvény) 23. cikk (2) bek.

²¹ Mötv. 13. § (1) bek. 2. pont.

²² Méptv. 174. § (1) bek.

²³ BH2021.9.277.

²⁴ BH2021. 352.

²⁵ F. ROZSNYAI: i.m. 319.

²⁶ F. ROZSNYAI: i.m. 320.

hatósági engedélyhez kötik.²⁷ Speciális közterület-használati jogosultságot hatósági szerződés is keletkeztethet. Önkormányzati hatósági hatáskörben Budapest főváros XIII. kerületi önkormányzata kérelemre lehetővé teheti, hogy a közterület használójával hatósági szerződést kössön²⁸ például egy lakóépület homlokzata előtti vendéglátó terasz előkert létesítése és üzemeltetése esetén,²⁹ vagy említhetjük azt az esetkört is, amikor a települési önkormányzat tulajdonában álló közterületet filmforgatási céllal használják.³⁰ Mindezek alapján láthatjuk, hogy a közterület-használat átengedése megoldható mind egyoldalú közigazgatási aktsussal, mind pedig közigazgatási szerződés útján is.³¹

A helyi önkormányzatokkal összefüggésben ki kell továbbá emelni az *önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyonnyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről szóló 147/1992. (XI. 6.) Korm. rendeletet*, amely példaként szolgálhat arra, hogy mely területek minősülhetnek közterületnek, így például a gyalogút, a járda, a közkert, a közpark, vagy a zöldterület.³²

A közterület-használat helyi szintű rendjéről a törvényi keretek között az önkormányzatok alapvetően szabadon dönthetnek.³³ A következőkben három példán keresztül mutatjuk be a helyi szintű közterület-használatának szabályozását, egy fővárosi kerületi, egy megyei jogú városi, valamint egy községi mintán keresztül.

Az első önkormányzati rendelet, amit megvizsgáltunk az *az Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról és rendjéről szóló Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének 18/2015. (VI. 30.) önkormányzati rendelete*, amelyre a korábbiakban már utaltunk is. A rendelet hatálya alá tartozó közterületek használatának önkormányzati hatósági hatáskörben történő engedélyezéséről, a közterület-használati hatósági szerződés megkötéséről, a hatósági eljárás lefolytatásáról, a hozzájárulás visszavonásáról, a közterület-használat szünetelésének elrendeléséről, a közterület-használat megszűnésének megállapításáról, a filmforgatás céljából történő közterület-használatra vonatkozó hatósági szerződés jóváhagyásáról a Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló önkormányzati rendelet alapján a polgármester dönt.³⁴ A rendelet rögzíti, hogy a közterületet rendeltetésének megfelelő célra – a jogszabályok keretei között – bárki szabadon használhatja.³⁵ A rendelet meghatározza továbbá, hogy nem kell közterület-használati hozzájárulás például a közút, a járda és a zöldterület építésével, javításával és fenntartásával kapcsolatos munkák elvégzéséhez, vagy az úttartozékok és a közúti közlekedés szervezésének és irányításának céljait szolgáló berendezések elhelyezéséhez.³⁶ A közterület-használatának formái és az azokhoz kapcsolódó engedélyeztetési eljárások adják meg a rendelet szerkezetének további irányát. Az első esetkör a vendéglátó terasz-előkert létesítése. A rendelet meghatározza, hogy lakóépület homlokzata előtti vendéglátó terasz létesítéséhez és üzemeltetéséhez csak akkor adható közterület-használati hozzájárulás, amennyiben az érintett lakóház, társasház vagy szövetkezeti lakóház tulajdonosai az erre rendszeresített formanyomtatványon hozzájárulásukat adják, illetve a vendéglátó egységet üzemeltető a hatósági szerződésben kötelezettséget vállal arra, hogy a használat időtartama alatt a lakóházi

²⁷ F. ROZSNYAI: i.m. 320.

²⁸ *Az Önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról és rendjéről szóló Budapest Fővárosi XIII. Kerületi Önkormányzat Képviselő-testületének 18/2015. (VI.30.) önkormányzati rendelete* 7. § (1) bek. (a továbbiakban: XIII. kerületi rendelet)

²⁹ XIII. kerületi rendelet 9. § (2) bek. b) pont).

³⁰ Lásd részletesebben: *A mozgóképről szóló 2004. évi II. törvény* 34–35. §; *A közterületek és az állami tulajdonban álló ingatlanok filmforgatási célú használatának részletes szabályairól szóló 302/2016. (X. 13.) Korm. rendelet* 2–6. §.

³¹ NAGY Marianna: *Közigazgatási szerződés. Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, 2023. 8.

³² *Az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyonnyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről szóló 147/1992. (XI. 6.) Korm. rendelet* 1–5. számú mellékletei.

³³ F. ROZSNYAI: i.m. 323.

³⁴ XIII. kerületi rendelet 3. §

³⁵ XIII. kerületi rendelet 6. § (1) bek.

³⁶ XIII. kerületi rendelet 8. § (1) bek.

hozzájárulásban kikötött feltételeket teljesíti, az érintett épület földszinti rendeltetési egységeinek akadálytalan megközelítését biztosítja, a terasz üzemeltetésével az épület rendeltetésszerű használatát nem zavarja.³⁷ A rendelet meghatározza a közterületen történő taxiállomás létesítésének és üzemeltetésének a lehetőségét is. Ha például a közterület használatáról szóló hatósági szerződésben meghatározott számú taxi férőhelyen az e számot meghaladó taxi várakozik, akkor ez a jogellenes közterület-használat jogkövetkezményeit vonja maga után.³⁸ Hasonlóképp rendelkezik a rendelet a mikromobilitási eszközök elhelyezéséről is, ez alatt például az egyes e-rollereket kell érteni. Ugyanis a mikromobilitási szolgáltató az általa üzemeltetett kölcsönzési célú mikromobilitási eszközöket csak érvényes közterület-használati hozzájárulás birtokában helyezheti el és tárolhatja a közterületen.³⁹ A kerületi önkormányzati rendelet meghatározza, hogy a közterület-használati hozzájárulás iránti kérelemnek – a használat céljára tekintet nélkül – milyen kötelező tartalmi elemei vannak, így például rögzíteni kell a magánszemély kérelmező nevét, állandó lakcímét, vagy értesítési címét, a nem magánszemély kérelmező esetén annak székhelyét, levelezési címét, illetve elektronikus levelezési címét, a közterület-használat célját és időtartamát, a közterület-használat helyét, annak pontos megjelölését helyrajzi számmal, természetbeni fekvéssel, szükség szerint további egyedi körülmények meghatározásával, a használni kívánt terület nagysággal, valamint a méretarányos helyszínrajz csatolásával, emellett rögzíteni kell a kérelmező arra vonatkozó előzetes kötelezettségvállalását, hogy a közterületen folytatni kívánt tevékenységet jogszabály által előírt engedélyek birtokában kezdi meg, végül de nem utolsónak pedig a kérelmező által folytatni kívánt tevékenységben részt vevők (közreműködők) nevét és elérhetőségét is fel kell benne tüntetni.⁴⁰ A rendelet hangsúlyozza, hogy a közterület-használat iránti kérelem elbírálása során figyelembe kell venni a kerületi építési szabályzatot, a településképi rendelet előírásait, a városképi, városrendezési, városrehabilitációs, műemlékvédelmi, közlekedési, környezetvédelmi, zajterhelési, közegészségügyi és köztisztasági, kereskedelmi, turisztikai szempontokat, gazdaságfejlesztési, vagyonhasznosítási szempontokat, a közérdeket, az eljárásban közreműködők által előírt követelményeket, valamint az adott közterület-használattal kapcsolatos tapasztalatokat, illetve lakossági jelzéseket.⁴¹ Végül de nem utolsónak a rendelettel összefüggésben még kiemelnénk, hogy a közterület-használati hozzájárulás alapján a közterületet kizárólag a használatra jogosult, valamint a hatósági határozatban vagy az érvényesen megkötött hatósági szerződésben feltüntetett közreműködők használhatják, ez azt jelenti, hogy a közterület-használati hozzájárulás harmadik személy részére át nem engedhető, hiszen az kizárólag a jogosult részére szól, mindazonáltal ez nem korlátozza a jogosult azon jogát, hogy a közterület-használathoz közreműködőket vegyen igénybe.⁴²

A következőkben egy megyei jogú város szabályozását mutatjuk be példaként. *A közterület használatáról szóló Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének 39/2018 (X. 25.) önkormányzati rendelete* (a továbbiakban: debreceni rendelet) meghatározza az önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatának rendjét. A rendelet hatálya alá nem tartoznak az önkormányzat díjfizetési kötelezettség alá eső várakozási területeinek és fizető várakozóhelyei, a piacok- és vásárok, valamint a taxiállomások területei. A rendelet különbséget tesz a közterület díjmentes használata és a közterület-használat hasznosítási szerződéskötése között. Az első esetre példaként hozható az egy darab cégér díjmentes elhelyezése közterület-használónként.⁴³ A közterület Debrecen megyei jogú városban díjmentesen használható például könyvautomata elhelyezéséhez, vagy az önkormányzati kulturális rendezvények céljára.⁴⁴ A

³⁷ XIII. kerületi rendelet 9. § (2) bek.

³⁸ XIII. kerületi rendelet 10. § (4) bek.

³⁹ XIII. kerületi rendelet 10/A. § (5) bek.

⁴⁰ XIII. kerületi rendelet 18. § (2) bek.

⁴¹ XIII. kerületi rendelet 24. § (1) bek.

⁴² XIII. kerületi rendelet 26. §.

⁴³ Debreceni rendelet 4. § (2) bek. c) pont.

⁴⁴ Debreceni rendelet 4. § (4) bek. b), d) pontok.

második esetkörben díjfizetés mellett vehető igénybe a közterület a rendelet szabályai szerint. Így a közterület használatba vehető különösen kereskedelmi, vendéglátási és szolgáltatási tevékenységek gyakorlása céljából, például kereskedelmi rendezvényhez szükséges mobil pavilon ideiglenes telepítéséhez, mozgóbolt területének biztosításához, alkalmi árusításhoz, vendéglátó üzlet teraszán, rendezvény területén kívüli közterületen napernyő, hűtőberendezés elhelyezéséhez stb.⁴⁵ A közterület-hasznosítási szerződés megkötése előtt közterület-hasznosítási eljárást kell lefolytatni.⁴⁶ A közterület-hasznosítási eljárás a kérelmező közterület használatára irányuló szerződési ajánlatával indul, melyet a közterület-hasznosító szerv részére kell megküldeni.⁴⁷ Debrecen város esetében azt láthatjuk, hogy a közterület-használatának átengedése polgári jogi megállapodás keretében születik. Ebben az esetben a közterület, mint önkormányzati vagyron használatba adásáról van szó, tehát a közterület, mint tulajdon használatáról van szó ebben az esetben.⁴⁸

Az utolsó rendelet, amit górcső alá veszünk az *a közterület használatról és rendjéről szóló Bükkaranyos Község Önkormányzata Képviselő-testületének 10/2005. (X. 1.) önkormányzati rendelete* (a továbbiakban: bükkaranyosi rendelet). Ahogyan számos más ugyanilyen szabályozási tárgyú rendelet, ez is tartalmazza, hogy a “közterületet rendeltetésének megfelelő célra – a jogszabályok keretei között – bárki szabadon használhatja.”⁴⁹ Tehát ha valaki a rendeltetésétől eltérően kívánja használni, annak a Bükkaranyosi Önkormányzat hozzájárulását kell beszerezni, azaz a kérelmet a Bükkaranyosi Önkormányzat polgármestere bírálja el, a képviselő-testülettől átruházott hatáskör keretében.⁵⁰ Azt, hogy minősül rendeltetésétől eltérő használatnak és milyen esetekben kell az önkormányzati hozzájárulás, azt a Bükkaranyosi rendelet 2. § (3) bekezdése részletesen taglalja. A rendelet tartalmazza, hogy a kérelemnek melyek a kötelező tartalmi elemei és milyen mellékleteket kell csatolni hozzá.⁵¹ A közterület-használati kérelem engedélyezése esetén a kérelmezőnek közterület-használati díjat kell fizetnie⁵², melyet a rendelet 2. számú melléklete tartalmaz. A rendelet taglalja továbbá a közterület-használati díjszabás alóli kivételeket és a kedvezményes díjtételeket.⁵³ Egy-egy szakaszban szól a rendelet a közterületen történő élelmiszer árusításról⁵⁴, a magáncélú személygépjármű-várakozóhelyekről⁵⁵ és a közterületi lakossági hirdetésekéről⁵⁶.

Bükkaranyos esetében azt láthatjuk, hogy a közterület-használat szabályozása nélkülözi a speciális szabályok tömkelegét. Egy eljárási rendet rögzít, a közterület-használat önkormányzat általi hatósági engedélyezését. Tehát a rendeltetésétől eltérő használat esetében egységes eljárási szabályok érvényesülnek.

Összefoglalásképp elmondható, hogy az egyes önkormányzati rendeletek más-más megoldással szolgálnak a közterület-használatának szabályozása tekintetében. Míg a fővárosi kerületi önkormányzat a hatósági szerződést előszeretettel alkalmazza, addig erről Debrecen és Bükkaranyos esetében már nem kifejezetten beszélhetünk.

⁴⁵ Debreceni rendelet 5. § (1) bek. b), c), e), g) pontok.

⁴⁶ Debreceni rendelet 6. § (1) bek.

⁴⁷ Debreceni rendelet 6. § (4) bek.

⁴⁸ HORVÁTH M. Tamás: Boncasztalon. *Jogtudományi Közlöny*, 2023/10. 456.

⁴⁹ Bükkaranyosi rendelet 2. § (1) bek.

⁵⁰ Bükkaranyosi rendelet 4. § (1)-(2) bekezdések.

⁵¹ Bükkaranyosi rendelet 3. § (4)-(5) bekezdések.

⁵² Bükkaranyosi rendelet 9. § (1) bek.

⁵³ Bükkaranyosi rendelet 11–12. §§

⁵⁴ Bükkaranyosi rendelet 13. §

⁵⁵ Bükkaranyosi rendelet 14. §

⁵⁶ Bükkaranyosi rendelet 15. §

4. Záró gondolatok

Tanulmányunkban a közterület-igazgatás egy szeletét, a közterület-használat szabályozásának alakulásáról fogalmaztunk meg gondolatokat, a megújult szabályok tükrében. Hangsúlyt fektettünk a hatályos jogszabályi környezetre, amelynél egy vitatott kérdés jelenleg a felhatalmazó rendelkezések mibenléte. Ugyanis az Méptv.-ben nem kerültek expressis verbis rögzítésre a közterület-használat engedélyezésére vonatkozó rendelkezések. Végül, de nem utolsó sorban három település közterület-használatára vonatkozó helyi szabályozását mutattuk be annak érdekében, hogy kirajzolódjanak az egyes településtípusok közötti különbségek a közterület-használat szabályozásának tekintetében. Ezen különbségeknek természetesen könnyen magyarázható oka, hogy egy 1300 lakónépességű település esetében a közterület-használat nem igényel akkora szabályozási mélységet, mint egy fővárosi kerületben, ahol a közterület-használatának rendeltetésétől való eltérésre számos esetkör ismert és ezeket ki is használják az ügyfelek.

Felhasznált irodalom

- [1] BORDÁS Péter: Kié a köztér? *Jogtudományi Közlöny*, 2023/1, pp. 33–39.
- [2] F. ROZSNYAI Krisztina: Közterület-igazgatás. In: *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése.* (szerk.: Lapsánszky András), Wolters Kluwer Kiadó, Budapest, 2020, pp. 310 – 328.
- [3] HORVÁTH M. Tamás: Boncasztalon. *Jogtudományi Közlöny*, 2023/10. pp. 454–462.
- [4] NAGY Marianna: Közigazgatási szerződés. *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, 2023. pp. 1–23.
- [5] SAMUELSON, Paul A.: A Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 1954/4, pp. 387–389, <https://doi.org/10.2307/1925895>.

MESTERSÉGES INTELLIGENCIA ÉS BÜNTETŐJOGI FELELŐSSÉG

Artificial intelligence and criminal liability

CSEMÁNÉ VÁRADI ERIKA* - BALLA BULCSÚ**

Az MI (mesterséges intelligencia) és a büntetőjog kapcsolata egyre inkább előtérbe kerül napjainkban. Az MI technológia rohamos fejlődése és elterjedése olyan kérdéseket vet fel, amelyeket a büntetőjognak is meg kell válaszolnia. Egyik fő kérdés, hogy az MI-t lehet-e és kell-e büntetőjogi felelősségre vonni. Az MI és a jog kapcsolatát vizsgáló szakirodalom megosztott a témában. Egyesek szerint az MI képes lehet önállóan döntéseket hozni, és így felelősséggel tartozhat az általa okozott károkért. Mások viszont úgy vélik, hogy az MI csak eszköz, és a felelősség a fejlesztők, üzemeltetők és tulajdonosok feladata. Jelenlegi állapotában az MI még nem rendelkezik olyan emberi tulajdonságokkal, amelyek a büntetőjogi felelősség alapjainak tekinthetők. Az önvezető autók példája jól szemlélteti az új kihívásokat, amelyeket az új technológia jelent a büntetőjog számára. Az önvezető autók döntéseket hoznak a közlekedésben, és ezek a döntések akár súlyos következményekkel is járhatnak, például baleseteket okozhatnak. Ebben az esetben ismét felmerül a kérdés, hogy kit terhel a felelősség, ha az MI-t nem lehet emberi szempontok alapján megítélni?

Kulcsszavak: mesterséges intelligencia, büntetőjog, büntetőjogi felelősség, önvezető járművek.

The relationship between AI (Artificial Intelligence) and criminal law is becoming increasingly prominent today. The rapid development and spread of AI technology raises questions that criminal law must also answer. A key question is whether AI can and should be held criminally liable. The literature on the relationship between AI and the law is divided on this issue. Some argue that AI may be able to make autonomous decisions and thus be liable for the harm it causes. Others believe that AI is only a tool and that liability lies with developers, operators and owners. In its current state, AI does not yet have the human characteristics that can be considered as a basis for criminal liability. The example of self-driving cars illustrates the new challenges that new technology means for criminal law. Self-driving cars make decisions in traffic, and these decisions can have serious consequences, for example, causing accidents. In this case, the question arises again: who is liable if AI cannot be judged based on human criteria?

Key words: artificial intelligence, criminal law, criminal liability, autonomous vehicles.

A globális gazdasági fejlődés jelenlegi szakaszát, amelyet negyedik ipari forradalomnak vagy Ipar 4.0-nak is neveznek, a gazdaság minden területén gyors fejlődés jellemzi. Ezt a fejlődést az ipar automatizálása és digitalizálása, valamint - ami a legfontosabb - a mesterséges intelligencián (MI) alapuló technológiák széles körű alkalmazása hajtja. A mesterséges

*CSEMÁNÉ DR. VÁRADI ERIKA

PhD LLM egyetemi docens, Miskolci Egyetem ÁJK

Bűnügyi Tudományok Intézete,

3515 Miskolc-Egyetemváros,

erika.csemane@uni-miskolc.hu,

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4486-1131>

** BALLA BULCSÚ

LLM, PhD hallgató

Deák Ferenc Állam -és Jogtudományi Doktori Iskola,

bulcsu.balla@student.uni-miskolc.hu,

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-2546-0938>

intelligencia története egészen az 1940-es évekig nyúlik vissza, amikor is Alan Turing, „a mesterséges intelligencia apja”, lefektette a Turing gép projekt keretében a gépi tanulás alapjait, majd megalkotta a „Turing-bomba” nevet viselő szerkezetet a német Enigma rejtjel kódok feltörésére a II. világháborúban. A jelenben a mesterséges intelligencia a társadalmi-gazdasági élet minden területét áthatja - az egészségügyet, a közlekedést, a kereskedelmet, a városi szervezést („okos” városok), az oktatást, a pénzügyeket, a kommunikációt, a mezőgazdaságot, a jogot, a klímavédelmet és még sorolhatnánk. Ahogy a mesterséges intelligencia-alapú technológiák alkalmazási köre folyamatosan bővül, fejlődik, úgy erősödik a társadalomra gyakorolt hatásuk is. Felmerül tehát a kérdés, hogy az MI, mint gondolkodó entitás, felelősségre vonható-e elkövetőként, vagy bűnrészesként bűncselekmények elkövetése esetén.

1. Büntetőjog a változó világban

*„(A) jog forrása: a haszon; a jog mértéke: a haszon; a jog célja: a haszon.”
Jehring¹*

Az emberi társadalmak – történelmi léptékkal mérve – rövid idő alatt lezajló, de rendkívüli mértékű változásai mind a közösségeket, mind az azokat mozgató, keretező intézményeket komoly kihívás elé állították. A társadalmi struktúrák, az állam és valamennyi, a mindennapi életteret, egy ország működését biztosításában szerepet vállaló szervezet komoly kérdésekkel szembesült: hogyan tud igazodni a rohammértékben változó „új világhoz”? Képes-e ebben megtalálni a saját szerepét? Mennyire tud lépést tartani a változások irányával, egyáltalán, időben fel tudja-e mindezt ismerni? Hogyan tud alkalmazkodni az új eszközrendszerekhez, a társadalmi élet online színtereire, amelyek nem csak az információs társadalom alappilléreivé váltak, hanem kommunikációs csatornává is? És nagyon fontos kérdés az is: ha sikerül elérnie, megszólítania az adott célcsoportot, hogyan tud alkalmazkodni annak megváltozott szokásaihoz, igényeihez, szükségleteihez – és kommunikációs stílusához?

A kérdés a társadalom minden intézménye számára releváns – beleértve az igazságszolgáltatást illetve a jog számtalan területét. Mi a funkciója, mi a szerepe a jognak – különösen a büntetőjognak – a 21. században? Van-e még egyáltalán szükség ezekre a szakemberekre, vagy elegendő, ha a mesterséges intelligencia a bevitt adatok alapján elkészíti az igényelt szerződést, ha a ’robotbíró’ – sokkal gyorsabban, mint bármely más peres eljárás esetén – meghozza a döntést? A rohanó világban valóban csak a gyorsaság, a hatékonyság számít? Csak erre van igénye a társadalomnak, ahogy azt Susskind² vallja? Álláspontja szerint „(A)z emberek nem ügyvédeket akarnak, hanem megoldást jogi problémáikra”.

De ha nem is kérdőjelezzük meg a jogászai munka létjogosultságát, annak milliányi árnyalata okán, az mindenképpen fontos kérdés, hogy tudják-e alkalmazni, és mennyire a szakemberek az új technológiákat. Döntéshozóként értik-e azok működését, vagy e tekintetben – ahogy arra számos példa van – teljes mértékben a szakértők kezébe teszik a döntés alapját.

¹ Jheringet idézi: SZABADFALVI, József, Szász-Schwarz Gusztáv jogbölcseleti nézetei, *Jogtudományi Közöny* 2010/(65)3, 118.

² Richard SUSSKIND: *Az online bíróságok és az igazságszolgáltatás jövője*. Az előadás elhangzott a „Legal Innovation Day” konferencián, (szervező: Wolters Kluwer), Budapest, 2019.11.29.

Egy friss, 2024-ben publikált³, az ügyvédek, ügyvédi irodákat és vállalatok jogi osztályát célzó, a jövő jogászáról szóló felmérés arra a megállapításra jutott, hogy az új technológia számos ponton jelent segítséget, ugyanakkor nehézséget is. Ez utóbbira jó példa az információbiztonság kérdése. A gyakorló jogászok csaknem ¾-e érzi úgy, hogy ennek kezelési kihívásai terhet jelentenek rájuk és kihatással vannak a szervezetükre. Legalább ilyen gondot jelent a mára már hihetetlen mennyiségűvé váló, azonnal tudósító információ értékelése és feldolgozása. Többségük (73%) számára kifejezetten aggályosnak tűnik e feladat hatékony és folyamatos kezelése – különös tekintettel az információk egyre összetettebb voltára, komplex jellegére, ugyanakkor a hitelességi faktor erős megkopására is. A fake-news-ok, dezinformációk kiszűrése, annak megakadályozása, hogy egy döntés alapját nem létező vagy torzított tényekre alapozza, speciális szaktudást és digitális kompetenciát igényel.

A kutatás csak a generatív mesterséges intelligenciára fókuszált. A GenAI⁴, azaz a generatív mesterséges intelligencia egy olyan technológia, amely képes „alkotni” – így például szövegeket és audiovizuális tartalmakat (képeket, hangokat, videókat) létrehozni, ha a felhasználó azt kéri tőle. Kiderült, hogy a megkérdezett jogi osztályokon dolgozók 76%-a, az ügyvédi irodákban pedig 68%-a legalább heti rendszerességgel használ GenAI-t – elsősorban az adminisztratív jellegű illetve előkészítő feladatok kiváltására. Noha többségük (71%) a GenAI rohamos fejlődésével számol a közeli jövőben, s elismeri annak pozitív hatásait, sok a kétely, aggodalom. És ennek csak egy része a munkaerőpiac esetleges átrendeződésével kapcsolatos kérdés. A legtöbb aggály a rendszer megbízhatóságával kapcsolatos. Az ügyvédek 41%, a vállalati jogi osztályokon dolgozó jogászok 37%-a GenAI „munkájában”, az így létrehozott tartalom szakmai minőségében és megbízhatóságában. De számos etikai jellegű kérdés is felmerült, amely a GenAI adatvédelemmel kapcsolatos „hozzáállásán” alapul.

Ugyanakkor az újabb és újabb IKT-k, digitális megoldások, de maga a GenAI hatékonyabb alkalmazása is speciális tudást igényel, amellyel – a jogban magas szinten, de a számítástechnikában kevésbé járatos – szakemberek nem rendelkeznek. A megoldást részben a képzésben, részben komplex, holisztikus tudással bíró jogász-utánpótlás alkalmazásában látják.

Azonban nem csak a konkrét munkavégzés során nem mellőzhető az információs és kommunikációs technológiák alkalmazási ismerete. Információs társadalomban élünk, amelynek alfája és omegája a információ birtoklása, mint a újhatalom alapja.

A modern technológiák a társadalmi együttélés új módját adják, amennyiben kiemelt kommunikációs potenciállal bírnak – méghozzá az újabb generációk belépésével egyre jelentősebb arányban. Így bármely, ügyfelekkel kapcsolatot tartani köteles jogász számára nem mellőzhető ezen platformokon való legalább minimális szintű jártasság elnyerése. Ehhez – a döntéshozók esetén mindenképp – szükségeltetik egy jelentősebb szintű ismeret az új technológiák és működésük pontosabb átlátása érdekében. Ez jelentősen befolyásolja például egy-egy büntetőügy esetén mind a felelősségi, mind a társadalomra veszélyességi, stb. kérdésben való tisztánlátást, amely a büntetés kiszabásban kicsúcsosuló bírói tevékenység bűnmegelőzési-fókuszú eredményességének meghatározó előfeltétele.

A büntető- és kriminálpolitikát keretező stratégiai döntéseknél, a büntetőjog-elméleti alaptételek felállításánál elengedhetetlen ennek még magasabb szintű, komplexebb megértése és átlátása.

Egy ország szakpolitikája ugyanakkor magán viseli mindazon történelmi, jogtörténelmi, politikai, szociálpszichológiai, társadalmi stb. folyamatok közvetlen és közvetett módon keletkező lenyomatát, melyekkel az elmúlt évtizedekben szembesülnie kellett. Ez igaz a kriminálpolitikára

³ *Jogi innováció: Fejlődünk vagy lemaradunk?* Jelentés a jövő jogászáról szóló 2024. évi felmérésről, Wolters Kluwer, N.V., 2024.

⁴ Philippe LORENZ, Karine PERSET, Jamie BERRYHILL: Initial Policy Considerations for Generative Artificial Intelligence, *OECD Artificial Intelligence Papers*, 1 (2023)

is. Sőt: kevés olyan jogterület van, ahol az egyes tényezők közötti kapcsolat ennyire komplex és sokirányú lenne. A bűnözésre adott állami válaszok, a társadalmat sértő vagy veszélyeztető magatartások elleni fellépés konkrét formái gyorsan változhatnak, érzékenyen reagálva a társadalom (vélt vagy valós) elvárásaira. Hiszen az alapjelenség, a bűnözés okai is komplexek, s annak konkrét megítélésére, hogy a jogsértő magatartást befolyásoló tényezők közül annak létrejöttében melyiknek milyen szerepe volt, csak utólag lehet megállapítani – ezzel együtt azt is, hogy a választott kriminálpolitikai irányok jók voltak-e.

Ez a társadalom – és a benne élő ember, amely elkövetőként és áldozatként, de a jogot alkotó és alkalmazó szakemberként is – "... kiszolgáltatottá vált a technológiának, személyisége valós és virtuális személyiségre hasad szét, sok esetben megfigyelt, ellenőrzött, irányított személyiség lesz." – írja Nagy Zoltán⁵.

Mi jellemzi ezt a világot, melynek történéseire a büntetőjog reagálni kíván? A következő ipari forradalom, az „Ipar 6.0” már a közeljövő történése. Megjelenik a kvantumerős ipar, amely olyan fejlett technológiákat alkalmaz, mint például a kvantum-számítástechnika és nanotechnológia. Ebben a gazdasági környezet immár a „Társadalom 5.0” működik. Egy társadalom, amelynek központi kifejezése a „Super Smart Society”. Ez lesz az "innováció kultúrája", megteremtésének és végrehajtásának kulcsa a technológia és az innováció fejlesztése, elsősorban a mesterséges intelligencia és a kvantumtudomány segítségével. Bár számos cél nemes – például a környezet megóvása, a klímaváltozás visszaszorítása, stb. – kerül nevesítésre, de mégis komoly kérdés, hogy mi jellemzi majd a „Life 7.0” a mindennapokban?

Mi lesz a meglévő – és a digitális kompetenciák hiánya okán csak növekvő - társadalmi és kulturális egyenlőtlenségekkel? Hová vezet a fokozott individualizáció, a kapcsolatok online térbe szorulása, a személyközi (3D) kommunikáció képességének elvesztése? Míg a hagyományos érték közvetítő struktúrák (család, iskola) szerepük háttérbe szorul, az online térbeli „csoportos gondolkodás”, a közösségi média „tömegek bölcsessége” adja majd a fő modellforrást. De erősödik a buborék-hatás, a valóság torz érzékelése a virtuális safe-place-kez való ragaszkodással. Ez pedig jelentősen befolyásolja – különösen a fiatalabb korosztály – értékfelfogását, helyzetfelismerését saját cselekedeteit illetően és felelősségvállalási hajlandóságát.

Hogyan tudja ezeket befolyásolni, kezelni a jog? Képes lehet-e a XVIII. századi alaptételeken nyugvó (bár ennél még régebbre is visszatekinthetnénk), a XIX. század során kimunkált, és a XX. században némiképp továbbfejlesztett szankció- és eszközrendszerével hatékonyan reagálni a XXI. század jogsértő magatartásaira – és magára az emberre, aki – épp e kor sajátosságaiból adódóan maga is számos pszichés, mentális nehézséggel, lelki problémával küzd⁶?

A kihívások körét pedig tovább bővíti a mesterséges intelligencia megjelenése, térnyerése. Működési sajátosságaival, és az emberi társadalmak való belépésének hatásaival még csak ismerkedünk, noha már most számos – a büntetőjog szempontjából is releváns – kérdés vetődik fel létével kapcsolatban.

2. Az MI fogalma

A mesterséges intelligencia fogalmára egyelőre nincs nemzetközi konszenzus jogi meghatározásra, eredete a számítástechnikából és az informatikából származik. Az informatika területén a mesterséges intelligencia kifejezést leggyakrabban olyan számítógépes rendszerek

⁵ Lásd a kérdéskörhöz részletesebben: NAGY Zoltán: Modern technológiák és jogi szabályozásukkal kapcsolatos elméleti kérdések, in: *Az összehasonlító jog eszközével a gyűlölet ellen. Az online gyűlöletbeszéd, zaklatás és megfélemlítés nemzetközi szabályozása* (szerk.: Nagy Zoltán) MFI, Budapest, 2023. 24.

⁶ Lásd ehhez részletesebben: CSEMÁNÉ VÁRADI Erika: Az égetéstől az online agresszióig – interdiszciplináris kitekintés, in: *Az összehasonlító jog eszközével a gyűlölet ellen. Az online gyűlöletbeszéd, zaklatás és megfélemlítés nemzetközi szabályozása* (szerk.: Nagy Zoltán) MFI, Budapest, 2023. 49-70.

leírására használják, amelyek először nagy mennyiségű adatot elemeznek, hogy kategorizálják azokat és megtalálják az ismétlődést, majd ezek alapján döntéseket hoznak.⁷ A fogalom elnevezése John McCarthy-től származik, aki először használta az „artificial intelligence” (mesterséges intelligencia) kifejezést 1956-ban egy darthmouth-i konferencián. McCarthy később a mesterséges intelligenciát az intelligens gépek, különösen az intelligens számítógépes programok készítésének tudományaként határozta meg.⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2024/1689 számú a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok megállapításáról szóló Rendelete a 3 cikkben az MI-rendszer fogalmát a következőképpen határozza meg: „*gépi alapú rendszer, amelyet különböző autonómiaszinteken történő működésre terveztek, és amely a bevezetését követően alkalmazkodóképességet tanúsíthat, és amely a kapott bemenetből – explicit vagy implicit célok érdekében – kikövetkezteti, miként generáljon olyan kimeneteket, mint például előrejelzéseket, tartalmakat, ajánlásokat vagy döntéseket, amelyek befolyásolhatják a fizikai vagy a virtuális környezetet.*” Ennek ellenére egy széles körben, nemzetközileg elfogadott, a mesterséges intelligenciára vonatkozó jogi meghatározás még várat magára, de a téma aktualitása most megkérdőjelezhetetlenebb, mint valaha.

Jelen munka témájának kifejtése szempontjából szükséges még tisztázni az erős (strong AI) és gyenge (weak AI) MI fogalmakat. Az erős MI a mesterséges intelligencia egy olyan egyelőre csak elméletben elképzelhető formája, amelyben a gép az emberrel megegyező intelligenciával rendelkezik; öntudatos tudattal rendelkezik, képes problémákat megoldani előzetes emberi beavatkozás nélkül, és képes tervezni a jövőt. Ezzel szemben a gyenge mesterséges intelligencia olyan mesterséges intelligencia, amelyet speciális feladatok elvégzésére alakítanak ki, ezen feladat elvégzéséhez szükséges nagy mennyiségű információval képezik ki.⁹ A gyenge mesterséges intelligencia hátránya az erőssel szemben az, hogy az előre meghatározott feladaton kívül nem használható egyéb, míg új információkkal tovább nem tanítják, öntudattal nem rendelkezik. Napjainkban még nem beszélhetünk létező erős MI-ről, a minket körülvevő különböző MI technológiák egyelőre mind a gyenge MI kategóriájába tartoznak.

3. A büntetőjogi felelősségre vonás feltételei

A mesterséges intelligencia büntetőjogi felelősségének vizsgálata előtt szükséges röviden tisztázni a büntetőjogi felelősségrevonhatóság feltételeit és az ezekhez kapcsolódó néhány olyan aspektust, amelyek kiemelkedő relevanciával bírnak a mesterséges intelligencia büntetőjogi felelőssége kapcsán. A büntetőjogi felelősség egyetlen alapja egy bűncselekmény elkövetése lehet.¹⁰ Egy személy büntetőjogi felelősségre vonásához két elem együttes megléte szükséges: egy külső, ténybeli elem (actus reus) és egy belső mentális elem (mens rea)¹¹. A román Büntető törvénykönyv 15. cikk (1) bekezdése szerint „[a] bűncselekmény a büntető törvény által meghatározott bűnösen elkövetett olyan cselekmény, amely jogellenes és az elkövetőnek felróható” ehhez hasonlóan a magyar Büntető törvénykönyv 4. szakasz (1) bekezdése úgy fogalmaz: „Bűncselekmény az a szándékosan vagy - ha e törvény a gondatlan elkövetést is büntetni rendeli - gondatlanságból elkövetett cselekmény, amely veszélyes a társadalomra, és amelyre e törvény büntetés kiszabását rendeli.” Mindkét törvényi rendelkezésben jól tükröződnek

⁷ Lev CRAIG, Nicole LASKOWSKI, Linda TUCCI, *What is AI? Artificial Intelligence explained*, <https://www.techtarget.com/searchenterpriseai/definition/AI-Artificial-Intelligence> 2024. december 29.

⁸ John MCCARTHY, *What is artificial intelligence?* Stanford University, Stanford, 2007, 2.

⁹ Cole STRYKER, Eda KAVLAKOGLU, *What is AI?* <https://www.ibm.com/topics/artificial-intelligence>, 2024. december 29.

¹⁰ Eugen Gheorghe CRIȘAN: *Drept penal partea generală. Note de seminar*. Forum Iuris, Kolozsvár, 2019, 34, Constantin MITRACHE, Cristian MITRACHE: *Drept penal român. Partea generală*. Universul Juridic, Bukarest, 2022, 413.

¹¹ Gabriel HALLEVY, *The Criminal Liability of Artificial Intelligence Entities – from Science Fiction to Legal Social Control*. Akron Intellectual Property Journal 4 (2010), Iss. 2, 177.

a bűncselekmény, mint a büntetőjogi felelősséget megalapozó cselekmény, alapelemei, amelyek a szakirodalom szerint a következők: tényállásszerűség, bűnösség, jogellenesség, felróhatóság és társadalomra veszélyesség.¹² A téma szempontjából különleges fontossággal a mesterséges intelligencia bűnösségének kérdése bír. A bűnösség a bűncselekmény azon szubjektív eleme, ami magába foglalja az elkövetőnek a bűncselekményhez és annak következményeihez való mentális hozzáállását.¹³ Mint ilyen két elemből áll: tudat és akarat. A tudatosság feltételezi azt, hogy az elkövető tisztában van cselekedetével vagy mulasztásával, és ezek következményeivel, az akarat pedig abban nyilvánul meg, hogy önként követi el a cselekményt vagy a mulasztást a kívánt, vagy előre látott eredmény érdekében.¹⁴

Érzékelhető, hogy az előző részben tárgyalt két különböző mesterséges intelligencia közül, a bűnösség csak az erős mesterséges intelligencia esetében képzelhető el. A gyenge mesterséges intelligencia esetében, mivel nem rendelkezik önálló tudattal, nem egy olyan entitás, aminek akarata lehetne, kizárt, hogy bármely cselekedete kapcsán megállapítható legyen a bűnösség, mint tipikusan emberi, szubjektív alkotóelem.

4. A mesterséges intelligencia és a büntetőjog kapcsolata

Napjainkban, ha a mesterséges intelligenciát és a büntetőjogot egy kontextusban halljuk leggyakrabban két dolog jut eszünkbe: a mesterséges intelligencia felelősségre vonása, és a másik oldal, ahol robotbírák vonják felelősségre a bűncselekményt elkövető embereket. A mesterséges intelligencia és a büntetőjog kapcsolata a felelősségre vonás kérdéskörében megosztja a szakirodalmat. Egyes nézőpontok szerint a mesterséges intelligencia számára létre kell hozni egy új jogalanyi státust és mint elektronikus entitást jogképességgel kell felruházni.¹⁵

A büntetőjogi felelősségre vonás szempontjából ez jelentené a legegyszerűbb megoldást, mivel önálló jogalanyként a felelősség terhelhetné az MI-t. Mindez egyelőre futurisztikus ötletnek tűnhet, de a hasonló természetű, elfogadott jogi fikción alapuló megoldás nem idegen a büntetőjog számára. Bizonyos államokban, többek között Romániában is a büntető törvény szabályozza a jogi személyek büntetőjogi felelősségét. A román Büntető törvénykönyv 135. cikk (1) bekezdése szerint „[a] jogi személy, az állam és a közhatóságok kivételével, büntetőjogi felelősséggel tartozik a tevékenységi körének megvalósításában vagy érdekében, vagy nevében elkövetett bűncselekményekért.” A jogi személy büntetőjogi felelőssége általános természetűnek mondható, mivel elméletileg a természetes személyekhez hasonlóan, bármilyen bűncselekmény elkövetéséért felelhet. Ehhez a jogintézményhez hasonlóan lehetne kidolgozni a mesterséges intelligencia fikción alapuló büntetőjogi felelősségének modelljét is, azzal a pontosítással, hogy a jogi személy esetében a büntetőjogi felelősség bár a jogi személyt (is) terheli, alapja egy emberi cselekmény. Az MI esetében azonban, ha különálló jogalanyiságról, és önálló cselekvésről beszélünk, akkor az emberi cselekménytől mentesen, az MI egyedüli cselekményeként kellene megvalósuljon, különben, mint az elkövetőkben látható lesz, ha az MI emberi befolyás alatt cselekszik, azt egyszerűen az elkövetés tárgyának kell tekinteni. Mivel egyelőre nem áll rendelkezésünkre olyan MI technológia, ami képes lenne önálló, az előzetes emberi beavatkozástól független cselekvésre, ez a nézőpont egyelőre nem ültethető gyakorlatba, ugyanakkor a jövőre nézve nem zárhatjuk ki egy ezen alapuló új büntetőjogi felelősségi forma kidolgozásának lehetőségét sem.

¹² MITRACHE, MITRACHE: i.m. 133–145, CRIȘAN: i.m. 35–50, Florin STRETEANU, Daniel NIȚU: *Drept Penal. Partea generală. Vol. I.* Universul Juridic, Bukarest, 2014, 253–257.

¹³ MITRACHE, MITRACHE: i.m. 137.

¹⁴ MITRACHE, MITRACHE: i.m. 139.

¹⁵ Georgian Marceé HUSTI: Acțiunea, inacțiunea și legătura de cauzalitate în cazul inteligenței artificiale. *Themis* 1-2/2021, 4.

Más nézőpontok szerint a probléma megoldása érdekében, ki kellene dolgozni, egy a polgári jogból már ismert, objektív büntetőjogi felelősségi formát az MI számára, aminek keretében a bűnösség megállapítása nélkül lehetne felelősségre vonni különböző entitásokat.¹⁶Jelenleg azonban mindkét megoldás alkalmazhatatlannak tűnik és furcsának hathat, mivel mindkettő abból indul ki, hogy a bűncselekményre vonatkozó jelenlegi elméletek nem alkalmasak arra, hogy megfelelő keretet biztosítsanak az MI büntetőjogi felelősségre vonásához.

Az angolszász büntetőjogban e téren kialakult véleményfejlődés több modellt is kialakított, amelyek közül kettőt mutatunk be. Az MI, mint entitás közvetlen felelősségének modellje egyelőre nem alkalmazható¹⁷, mivel a klasszikus büntetőjog a román Büntető törvénykönyv 15. cikk (1) bekezdése szerint csak az elkövetőnek felróható, bűnösen elkövetettnek minősülő cselekményeket bünteti. Gless más szerzőkkel együtt azzal érvel, hogy "a robot nincs tudatában szabadságának, képtelen arra, hogy múltat és jövőt jelentő entitásként gondolkodjon magáról, és képtelen megérteni a jogok és kötelezettségek jelentését"¹⁸, azaz tettei nem róhatók fel neki, így jelenleg az MI nem vonható büntetőjogi felelősségre. A második modell a mesterséges intelligencia felhasználójának felelősségre vonása mellett érvel.¹⁹ A modell lényege, hogy a mesterséges intelligencia csupán eszköz a bűncselekmény elkövetéséhez, és a valódi elkövető az a személy, aki a mesterséges intelligenciát irányítja, akinek a cselekményei üldözhetők, és aki büntetőjogi felelősségre vonható a mesterséges intelligencia segítségével elkövetett bűncselekményért. Például egy mesterséges intelligencián alapuló robotot bosszúból úgy programoz be a fejlesztő, hogy éjszaka gyűjtsa fel a gyárat. A robot az előre beprogramozott parancsnak megfelelően éjjel szándékosan tüzet okoz a gyárban és az leég. Az elkövető ebben az esetben a programozó lesz, a robot pedig a bűncselekmény elkövetési eszközévé válik, a felelősség pedig a programozót terheli.²⁰ Jelenleg ennek a modellnek az alkalmazása tűnik a legmegfelelőbbnek. Nem feledkezhetünk meg azonban az MI technológia folyamatos fejlődéséről, amely a jövőben akár önállóan cselekvő MI-k létrehozását is lehetővé teszi. Ebben az esetben már nem beszélhetünk az MI-t irányító operátorról, az MI cselekménye már nem hasonlítható össze mondjuk egy bűncselekmény elkövetésre betanított, vagy erre uszított állat viselkedésével, így a bűnösség, mint bűncselekményi elem, akár az MI esetén is megjelenhet.

5. Önvezető autók és közlekedési bűncselekmények

Ami az önvezető autók technológiáját illeti, azok először az 1939-es New York-i világkiállításon jelentek meg, ahol a General Motors bemutatott egy miniatűr városmakettet, amelyben az autók rádióhullámok segítségével kommunikáltak egymással az akkori elképzelés szerint.²¹ Azóta az önvezető autók víziója valósággá vált, ami új lehetőségeket és új kihívásokat is teremtett egyben. Az önvezető autók alkalmazásának nagy előnye, hogy a technológia alkalmazásával nagy mértékben csökkenthető lenne a közúti balesetek száma (egyes becslések szerint az USA-ban az évi 41.000 halálos áldozattal járó balesetek számát mindössze 200-ra lehetne csökkenteni az emberi tényező kiiktatásával)²². Az önvezető autók bevezetésének másik nagy előnye az

¹⁶ HUSTI: i.m. 4.

¹⁷ AMBRUS István: A mesterséges intelligencia és a büntetőjog. *Állam- és Jogtudomány* 2020/4., 12.

¹⁸ Sabine GLESS, Emily SILVERMAN, Thomas WEIGEND, If Robots Cause Harm, Who is to Blame? Self-Driving Cars and Criminal Liability. *New Criminal Law Review* 2016/3, 423– 424.

¹⁹ AMBRUS: i.m. 31.

²⁰ HALLEVY: i.m. 140.

²¹ Hod LIPSON, Melba KURMAN, *Driverless – Intelligent Cars and the Road Ahead*. MIT Press, Cambridge,2016, 108.

²² AMBRUS István, KOVÁCS Gábor, NÉMETH Imre, Autonomous Vehicles and the Prospective Change in Criminal Liability. *Ügyészek Lapja* 2018/6.

autóvezetésre képtelen (idős, fogyatékkal élő) személyek közlekedésének megkönnyítése lenne. Ugyanakkor nem hanyagolható el az a potenciális gazdasági előny sem, amit egy pihenési szünetek nélkül, napi 24 órán át közlekedő autonóm jármű jelentene. Az önvezető autók alkalmazása tehát számos szociális és gazdasági előnnyel járna, ezért biztosan kijelenthető, hogy ez a technológia forradalmasítani fogja a mindennapjainkat.

Ami az autonóm járművek koncepcióját illeti, az USA Közlekedési Minisztériuma által kidolgozott SAE International rendszer különböző automatizálási szinteket állapított meg. Az önvezető járművek az autonómia tekintetében öt szintre oszthatóak:

- 0 automatizálás – a teljes tevékenységet az ember végzi.
- 1. szintű automatizálás – Az automatizálási rendszerek alapvető tevékenységekben segítik a vezetőt, mint a kanyarodás vagy a parkolás.
- 2. szintű automatizálás – Az automatizálási rendszerek komplexebbek, összetettebb műveletek elvégzésére is képesek, mint például a sávtartás, adaptív tempomat.
- 3. szintű automatizálás – Az autó már nem csak feladatok elvégzésére képes, hanem folyamatos ellenőrzésre is, automata sávváltás a holtér figyelésével. Ezen a szinten azonban a vezetőnek továbbra is végig ellenőriznie kell az autót és fognia kell a kormányt.
- 4. szintű automatizálás – Ezen a szinten az autó képességei megegyeznek egy átlagos járművezető képességeivel.

A 21. században a járművek a modern ember életének minden szegletében megjelennek, így fontos említést tenni az önvezető autók a büntetőjogra gyakorolt hatásáról. Az önvezető autók okozta károkért való felelősségre vonatkozó elméletek már többször kifejeződésre kerültek a polgári jogban. A polgári jogban jelenleg uralkodó nézet szerint az MI és az önvezető autók kapcsolatát a felhasználók objektív felelőssége kell meghatározni. A büntetőjog esetében azonban a felelősség megállapítása jóval bonyolultabb a két jogág alapelvei közti különbség miatt. Míg a polgári jogban az MI kapcsán az objektív felelősség bizonyul egyelőre főszabálynak, amitől csak jól meghatározott, korlátozott számú esetben lehet eltérni, addig a büntetőjogban az ártatlanság védelme miatt nem lehet vélelmezni a jogellenességet, a felelősség megállapításához pedig emellett a bűnösséget és a felróhatóságot is bizonyítani kell. Az önvezető autók által okozott veszélyek esetében a jármű automatizálási szintjétől függően különböző kötelezettségeket állapíthatunk meg. A hagyományos séma szerint a büntetőjogi felelősség a természetes (vagy bizonyos jogrendszerben akár a jogi) személyt terheli, az által elkövetett cselekmény miatt. Míg a 0-2 szint esetében a sofőr lényegében saját cselekedetért, vagy mulasztásért felel, addig a helyzet lényegesen megváltozik a harmadik és negyedik szintű autonómiával rendelkező járművek esetében. A harmadik szintű autonómia esetén a jármű állandó felügyelet alatt képes egyedül működni, azzal a feltétellel, hogy szükség esetén a járművezető újra átveszi az irányítást. Ebben az esetben, ha a járművezető az autó figyelmeztetése ellenére nem veszi vissza a rendszertől az irányítást, és az így keletkezett veszély, vagy emiatt bekövetkezett eredmény valamilyen bűncselekményi tényállást valósít meg, a felelősségre vonás elsődleges alapja a járművezető gondatlan magatartása lehet. A negyedik szintű autonómiával rendelkező járművek esetében már nem beszélhetünk a járművezető gondatlanságáról vagy szándékosan elkövetett cselekményéről, mivel ezen a szinten az autó külső felügyelet nélkül, az emberi faktort kizárva, egyedül cselekszik. A büntetőjog szempontjából a legnagyobb kérdéseket tehát a már létező harmadik szintű autonómiával, valamint a még csak kísérletek szintjén megvalósult teljesen autonóm járművek által megvalósított tényállásszerű cselekmények szankcionálása jelenti. Mivel az előzőekben kifejtésre került, hogy egyelőre az MI önálló büntetőjogi felelőssége kizártnak tekinthető a valódi kérdés az, hogy az önvezető autók által „elkövetett” bűncselekmények esetén kit, és milyen alapra helyezve lehet büntetőjogi felelősségre vonni.

A kérdés megoldására egyelőre két lehetséges út körvonalazódik. Az egyik a büntetőjog számára nem idegen *actio libera in causa* alkalmazása, míg a második lehetőség a magánjogi mintára épülő, objektív természetű büntetőjogi felelősségi forma kidolgozása.²³ Az *actio libera in causa* arra az esetre vonatkozik amikor az elkövető a cselekmény elkövetésekor nem felelősségre vonható, viszont egy korábbi időpontban, amikor felelősségre vonását semmi nem akadályozta, szándékosan vagy gondatlanságból okozta későbbi felelősségre vonhatásának megakadályozását.²⁴ A tankönyvi példa az alkoholfogyasztás, aminek következtében a cselekmény elkövetésekor beszámíthatatlansági állapotban van, viszont ezen állapot okozásakor felelősségre vonható volt.²⁵ Hasonló lehet a helyzet az önvezető jármű esetében is, amikor a büntethetőséget a jármű megvásárlásakor, vagy éppen az autonóm módba való kapcsolás pillanatában vizsgáljuk. Ha a járművezető önvezető módba teszi a járművet, majd elalszik a kormány mögött, a jármű pedig halálos balesetet okoz, az *actio libera in causa*-ra való tekintettel megállapítható, hogy a felelősség a járművezetőt terheli, annak ellenére, hogy az eredmény bekövetkeztét sem befolyásolni, sem megakadályozni nem tudta mivel semmilyen ezt gátló ok nem állt fenn akkor, amikor a járművet önvezető üzemmódba helyezte.

A második megoldás az objektív büntetőjogi felelősségi forma kidolgozása lenne, amelynek keretében a felelősségre vonáshoz, az objektív polgári jogi felelősséghez hasonlóan, nem kellene bizonyítani a bűnösséget, csupán azt, hogy a konkrét személy az önvezető jármű tulajdonosa vagy felhasználója. Ez az elképzelés azonban a büntetőjog számos alapelvvel ütközik, így a teljes büntetőjogi dogmatika újragondolására lenne szükség a gyakorlatba ültetéséhez. Látható, hogy a két megoldás közül egyik sem alkalmazható kritikák nélkül, így talán a legjobb egy *sui generis* az MI-re vonatkozó büntetőjogi szabályozás megalkotása lenne.

6. Az MI szankcionálásának lehetősége a jövőben

Bár a magyar büntetőjog számára ismeretlen jogintézmény, a román büntetőjogban megjelenik a jogi személy büntetőjogi felelőssége. A román Büntető törvénykönyv 135. cikk (1) bekezdése szerint "a jogi személy, az állam és a közhatóságok kivételével, büntetőjogi felelősséggel tartozik a tevékenységi körének megvalósításában vagy érdekében, vagy nevében elkövetett bűncselekményekért". Ehhez hasonló fikció alkalmazásával nem zárhatjuk ki egy hasonló felelősségi forma kidolgozását az MI-vel szemben sem. Lényegében a jogi személy büntetőjogi felelőssége nem sokban különbözik az MI potenciális felelősségétől, mivel az MI-hez hasonlóan ez is megjelenhet a bűncselekmény elkövetésének eszközeként egy természetes személy kezében. Ilyen esetekben alkalmazandó az előbb említett törvénycikk (3) bekezdése, ami kimondja, hogy a jogi személy felelőssége nem zárja ki a bűncselekmény elkövetéséhez hozzájáruló természetes személy felelősségét. Jelenleg az MI semmilyen módon nem felel, csak a felhasználó, ugyanakkor ezt továbbfejlesztve a jogi személyre alkalmazandó szabályokat alapul véve, ki lehetne dolgozni egy hibrid felelősségi formát is, az MI és az operátor együttes felelősségét. Az operátor számára alkalmaznánk a természetes személlyel szemben alkalmazható fő – és mellékbüntetések (szabadságvesztés, pénzbüntetés) az MI-vel szemben pedig a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetésekhez hasonló szankciókat lehet kiszabni. A román büntetőjogban a jogi személy számára kiszabható főbüntetés a pénzbüntetés, ennek az MI-vel szemben való alkalmazhatósága csak akkor valósulhatna meg, ha az MI rendelkezne vagyonnal. A kiegészítő büntetések közül azonban néhányat átdolgozással, néhányat pedig akár átdolgozás nélkül is alkalmazhatnánk az MI-re. Átdolgozás nélkül lehetne például alkalmazni az elítélő határozat közzétételét vagy a jogi felügyelet alá helyezést. Súlyosabb bűncselekmények

²³ AMBRUS István: Az önvezető járművek várható hatása a közlekedési bűncselekményekre. *Ügyészek Lapja* 2018/6.

²⁴ STRETEANU, NIȚU: i.m. 422.

²⁵ Uo.

elkövetése esetén pedig kisebb átdolgozásokkal lehetséges lenne az MI bizonyos tevékenységek gyakorlásától való eltiltása meghatározott időre, az MI felfüggesztése (ez az MI szoftver működésének időleges letiltását jelentené, vagy pedig az MI leválasztását az internetről egy külön, zárt hálózatra ezzel mintegy megalkotva az „MI-k börtönét”), többszöri felfüggesztés vagy kiemelkedően súlyos bűncselekmény elkövetése esetén pedig lehetséges lenne az MI törlése. A szankciók alkalmazása lehetséges lenne egy olyan, a napjainkban használnál fejlettebb MI esetében, amelyiknek már valamilyen szintű mérlegelési képessége lenne a kapott parancsok végrehajtása tekintetében.

7. Egy példa margójára – kitekintő a kibertérre

A technika – és a mesterséges intelligencia – folyamatos változása miatt teremtett új, büntetőjogi válaszokat igénylő helyzetek kezelése, az adekvát reakció-lehetőségek meghatározása és a megfelelő szankciós formák kialakítása új és új kihívások elé állítja a jogalkotókat. A döntési folyamat során nem csak a konkrét megoldásokat kell azonban megtalálni; a háttérben mindvégig ott állnak azok az alapkérdések, melyekre a tanulmányunk elején utaltunk: mi a büntetőjog feladata a „társadalom 5.0”, „ipar 6.0” és az „emberi lét 7.0” által egyre inkább uralt világban? Mennyire tud – és akar – a jogalkotó azokra a sajátosságokra figyelemmel lenni, amelyek kimondottan a technológia – és a kibertér – specialitásából adódnak?

A jogi, különösen büntetőjogi válaszkeresés nem könnyű, amelyet tovább nehezít a büntetőjog „szankciós zárókö”-jellege. A lehetséges jogági reagálási lehetőségek közül ennek kell az utolsó eszköznek lennie, hisz az állam büntetőhatalmának gyakorlása jelenti a legerőteljesebb belépést az állampolgárok emberi jogokkal körülbástyázott privát életterébe, magánéletébe, melynek erejét a büntetőjoghoz társított számtalan állami kényszerítő eszköz tovább fokozza.

Talán távolinak tűnik, de meggyőződésünk szerint említésre érdemes példa lehet az a számtalan kétely és útkeresési próbálkozás, amelyet a jogalkotók – nemzetektől függetlenül – az online térben megvalósuló zaklató jellegű cselekmények szabályozási kísérletei kapcsán megtapasztalhattak.

Mindez igaz annak ellenére, hogy – szemben a mesterséges intelligencia által előidézett, folyamatosan változó élethelyzetekkel, új problémákkal, melyekkel a társadalom még csak most szembesül s melyek hatásait most kezdjük feltérképezni – akár a gyűlöletbeszéd, akár a zaklató jellegű magatartások jelenléte nem újkeletű probléma, s büntetőjogi szabályozásukra is kellő tapasztalattal rendelkezünk. Mindazonáltal túlzás lenne a kérdéskört leegyszerűsítve azt a sommás megállapítást tenni, hogy az online tér belépésével „csupán” az elkövetési platform változott. Az internet, a közösségi média, s mindaz, amit az információs és kommunikációs technológia biztosít, számos ok miatt más társadalomra veszélyességi szintre képes emelni a jogsértő magatartásokat. Ez nem csak a nagyszámú, pontosan meg nem határozható személyi körből adódik, melyhez az elkövetési magatartást kimerítő tartalmak elérhetnek, hanem azok időtállóságából is. Mind az elkövető, mind a sértett elveszíti hatalmát a történések felett, azok nem csak önálló életre kelnek, de évtizedek múltán is fellelhetőek, előhívhatóak maradnak. Ezzel összefüggésben a viktimizáció mértéke, az áldozatokat érintő negatív pszichés hatások is sokszorosára erősödnek – különösen, ha figyelembe vesszük, hogy a (különösen általánosabb jelleggel megfogalmazott) negatív tartalmú üzenetek nagyszámú, előzetesen fel sem mérhető személyi körhöz képesek eljutni, potenciális áldozattá téve őket is.

Hogy mennyiben lenne szükséges ezekre az egyedi jellemzőkre fókuszálni a kibertérben, arra számos információt nyújt egy korábbi, több uniós országra kiterjedő, fiatalok körében végzett

cyberbullying-kutatás²⁶. Ez ugyanis azt igazolta, hogy bár az ismétlődő jelleg automatizmusa és az anonimitás, mint speciális rizikófaktorok mellett a szándékosság és az erőegyensúly hiánya hasonló elemként van jelen, utóbbi a cyberbullying karakterisztikájában – az áldozati válaszok alapján – a klasszikus zaklatáshoz képest jóval nagyobb szerephez jut²⁷. Az erőviszonyok kiegyensúlyozatlansága itt nagyon sajátos és az közvetlenül az áldozatra gyakorolt negatív hatása is sokkal jelentősebb, mint offline zaklatás esetén. Sőt, az áldozat-megkérdések azt igazolták vissza, hogy ez a következmény kulturális sajátosságoktól, nemzeti attitűdöktől függetlenül egységes, és komolyabb relevanciája van, mint például a bántalmazó szándék tényének. A jelenség pszichológiai hatásmechanizmusa – épp az online tér jellemzői okán is – képes az áldozatban a védtelenség, és ezzel a tehetetlenség érzetét jelentősen felnagyítani. Ebben az esetben nincs jelentősége – szemben az offline zaklatással – a támadó tényleges (fizikai, pszichológiai, társadalmi, stb.) erőfölénye meglétének. A lelki teher, a bullying elszenvedőjének traumatizálódása, a kiszolgáltatottság megélése ez esetben teljesen független ettől. Az IKT-eszközök működési mechanizmusaiból adódóan annak megakadályozása, hogy a bántó, zaklató magatartás illetve annak 'tárgyi' megtestesülése ne érjen el másokhoz (vagy csak korlátozottan), tipikusan szakemberi segítséggel érhető el, így az elkövető ereje, még a magatartás enyhébb formája esetén is, megsokszorozódik. Érdekes aspektusa ennek a helyzetnek, hogy a kutatásban megkérdettek az offline zaklatókat – azaz akik szemtől szembeni kontextusban vállalják fel cselekményüket – okosabbnak, erősebbnek, sőt, népszerűbbnek írták le, mint online 'társaikat'.

Ugyanakkor például az ismétlődő jelleg, melyet a szakemberek különösen veszélyesnek ítélnek, kisebb jelentőséggel bír az áldozatok számára, mint a többi elem, azaz az erőegyensúly hiánya, a szándékosság és az anonimitás. Ennek részbeni oka – álláspontunk szerint – az internet és a közösségi média működési sajátosságainak elfogadása lehet. A kiberzaklatás áldozatává váló személyek döntő többsége vagy e közegben szocializálódott, vagy már rendszeres használója az IKT-nak, így tudja: a bántó tartalom a virtuális térben – az információs és kommunikációs eszközhasználat okán – az elkövető közreműködése nélkül, mintegy „vírus-szerűen” is képes terjedni – azaz az ismétlődés nem az elkövetői aktivitással összefüggésben következik be.

Érdekes tény, mennyiben bír jelentőséggel a számukra a névtelenség ténye – szakemberként ezt ugyanis kiemelt jelentőségű veszélyeztető tényezőként azonosíthatnánk. Úgy tűnik, hogy önmagában a névtelenség ténye elég arra, hogy a sértettek súlyosabb megítélés alá sorolják a magatartást – feltéve, ha a szándékosság vélelmezhető. Annak hiányában ugyanis az anonim, negatív tartalmú üzeneteket tipikusan nem internetes zaklatásként azonosítják.

Úgy tűnik a kutatás alapján, hogy az intencionális elem kiemelten szerepet kap az értékelési folyamatban. Az áldozatok számára a bántalmazás szándéka lesz a fő szűrő annak eldöntésében²⁸, hogy a másik fél magatartását miként minősítsék: bántalmazásnak, netán bűncselekménynek, vagy csak durva viccnek, túlzó, nyers humornak, ami túl erősre sikeredett.

Persze a viktimizációs folyamatban – és így az áldozatok helyzetértékelésénél – kiemelt egyéb tényezők árnyalják a képet; ilyen lehet az életkor, a kibertérben való otthonos mozgás és annak rendszeres használata csakúgy, mint az IKT-kompatibilitás és digitális írástudás.

Egy-egy online térben elkövetett zaklatás vagy gyűlöletbeszéd tényleges negatív pszichés következményei számos körülménytől függenek, és generációnként, a társadalmak általános viselkedési kultúrájaként, stb. változhatnak.

²⁶ Ersilia MENESINI, Annalaura NOCENTINI, Benedetta Emanuela PALLADINO, Ann FRISÉN, Sofia BERNE, Rosario ORTEGA-RUIZ, Juan CALMAESTRA, Herbert SCHEITHAUER, Anja SCHULTZE-KRUMBHOLZ, Piret LUIK, Karin NARUSKOV, Catherine BLAYA, Julien BERTHAUD, Peter K. SMITH: Cyberbullying definition among adolescents: a comparison across six European countries. *Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking*, 9 (2012) 455-463.

²⁷ MENESINI et al.: i.m. 459.

²⁸ Annalaura NOCENTINI, Juan CALMAESTRA, Anja SCHULTZE-KRUMBHOLZ, Herbert SCHEITHAUER, Rosario ORTEGA, Ersilia MENESINI: Cyberbullying: Labels, Behaviours and Definition in Three European Countries. *Australian Journal of Guidance & Counselling*, 2 (2010) 137.

Ezek a tényezők részben befolyásolhatják – akár közvetlenül, akár közvetetten – a jogalkotói válaszkeresést is. A folyamat komplexitását jól jelzi, hogy már a definíciós keretek meghatározása sem egységes. Így a szakirodalom eltérő elnevezéssel (és ennek megfelelően tartalmi elemekkel) írja le azt a jelenséget – kiberczaklatás, kibermegfélemlítés, internetes zaklatás, online megfélemlítés, stb.²⁹ –, amelyet a (büntető)jog szabályozni, keretek közé szorítani, tilalmazni kíván.

Egy 2023-as, számos Uniós tagország, valamint többek között az USA és az Egyesült Királyság cyberbullying-szabályozását vizsgáló kutatás arra a megállapításra jutott, hogy „még azon néhány büntetőjogi rendszer esetében, ahol a jogalkotó önálló tényállást szentelt a problémakörnek, sem jelenthetjük ki megnyugtatóan, hogy minden tekintetben hatékony modell került felállításra”³⁰. Komoly akadályt jelent, hogy a mai napig nincs egységes definíciós keret, így a jogalkalmazók által követett – szerencsésnek nem tekinthető – megoldás az, hogy „már létező tényállásokat applikálják a (részben) új, online térben megvalósított cselekményekre”.

A kérdéskör tehát számos tanulással szolgálhat a MI-t érintő kezelési, reagálási lehetőségek feltárása során is.

8. Konklúzió

Összességében látható, hogy a többi jogághoz hasonlóan egyelőre a büntetőjog sem tud teljes mértékben megfelelő válaszokat adni a mesterséges intelligencia technológiájának egyre szélesebb körű elterjedtsége által megjelenő kihívásokra. Az MI bár egyre jobban átszövi a mindennapi életünket, egyelőre, nem, hogy nem tekinthető jogalanynak, de egységes jogi meghatározása sincsen. A technológiai fejlődés okozta joghézagok megoldására egyelőre csak a jelenleg hatályos jogszabályok kereteinek kiszélesítésével, a normák értelmezésének kiterjesztésével van lehetőség. A jelenlegi nemzeti és nemzetközi szakirodalom alapján egyértelműen kijelenthetjük, hogy a tudomány jelenlegi állása szerint az MI-re egyelőre nem tekinthetünk olyan entitásként, amit büntetőjogi felelősség terhelhet. Ehelyett az MI-re, mint az elkövetés eszközére kell tekintenünk, az elkövető pedig az MI-t beprogramozó, vagy felhasználó személy. Megállapítható, hogy az MI szabályozására, sokkal megfelelőbb lenne egy nemzetközi, vagy legalább az EU szintjén kidolgozott általános keretszabályozás megalkotása, mivel az MI technológia rohamos fejlődésével és új meg új kihívásaival a nemzeti szintű jogalkotás nem képes lépést tartani. Az Európai Unióban már több kezdeményezés is megfigyelhető az MI közösségi szinten való szabályozására, ebből a szerződésen kívüli polgári jogi felelősségre vonatkozó szabályoknak a mesterséges intelligenciához való hozzáigazításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatot (a mesterséges intelligenciával kapcsolatos felelősségről szóló irányelv) emelném ki, ami az MI okozta károkért való deliktuális polgári jogi felelősség kérdését rendezné. Véleményem szerint, hasonló a büntetőjogi felelősséget célzó tervezet kidolgozása is indokolt lenne, mivel pillanatnyilag azon kívül, hogy az MI-t elkövetési eszköznek tekintjük, nem tudunk megfelelő választ adni az MI és a büntetőjogi felelősség közti kapcsolat dilemmájára.

²⁹ Lásd ehhez részletesebben: CSEMÁNÉ VÁRADI Erika, DORNFELD László: A kibermegfélemlítés fogalma, in: *Az összehasonlító jog eszközével a gyűlölet ellen. Az online gyűlöletbeszéd, zaklatás és megfélemlítés nemzetközi szabályozása* (szerk.: Nagy Zoltán) MFI, Budapest, 2023, 31-48.

³⁰ NAGY Zoltán, LINDT Roland: Összegzés – Felelősség a gyűlöletbeszédért, a zaklatásért és a megfélemlítésért a kibertérben, in: *Az összehasonlító jog eszközével a gyűlölet ellen. Az online gyűlöletbeszéd, zaklatás és megfélemlítés nemzetközi szabályozása* (szerk.: Nagy Zoltán) MFI, Budapest, 2023, 552.

Felhasznált irodalom

1. AMBRUS István, KOVÁCS Gábor, NÉMETH Imre, Autonomous Vehicles and the Prospective Change in Criminal Liability, *Ügyészek Lapja* 2018/6
2. AMBRUS István: A mesterséges intelligencia és a büntetőjog. *Állam- és Jogtudomány* 2020/4
3. AMBRUS István: Az önvezető járművek várható hatása a közlekedési bűncselekményekre, *Ügyészek Lapja* 2018/6
4. Annalaura NOCENTINI, Juan CALMAESTRA, Anja SCHULTZE-KRUMBHOLZ, Herbert SCHEITHAUER, Rosario ORTEGA, Ersilia MENESINI: Cyberbullying: Labels, Behaviours and Definition in Three European Countries. *Australian Journal of Guidance & Counselling*, 2 (2010) 129-142.
5. Cole STRYKER, Eda KAVLAKOGLU, *What is AI?* <https://www.ibm.com/topics/artificial-intelligence>, 2024.december 29.
6. Constantin MITRACHE, Cristian MITRACHE: *Drept penal român. Partea generală*. Universul Juridic, Bukarest, 2022
7. CSEMÁNÉ VÁRADI Erika, DORNFELD László: A kibermegfélemlítés fogalma, in: *Az összehasonlító jog eszközével a gyűlölet ellen. Az online gyűlöletbeszéd, zaklatás és megfélemlítés nemzetközi szabályozása* (szerk.: Nagy Zoltán) MFI, Budapest, 2023. 31-48.
8. CSEMÁNÉ VÁRADI Erika: Az égetéstől az online agresszióig – interdiszciplináris kitekintés, in: *Az összehasonlító jog eszközével a gyűlölet ellen. Az online gyűlöletbeszéd, zaklatás és megfélemlítés nemzetközi szabályozása* (szerk.: Nagy Zoltán) MFI, Budapest, 2023. 49-70.
9. Ersilia MENESINI, Annalaura NOCENTINI, Benedetta Emanuela PALLADINO, Ann FRISÉN, Sofia BERNE, Rosario ORTEGA-RUIZ, Juan CALMAESTRA, Herbert SCHEITHAUER, Anja SCHULTZE-KRUMBHOLZ, Piret LUIK, Karin NARUSKOV, Catherine BLAYA, Julien BERTHAUD, Peter K. SMITH: Cyberbullying definition among adolescents: a comparison across six European countries. *Cyberpsychology, Behavior, and Social Networking*, 9 (2012) 455-463.
10. Eugen Gheorghe CRIȘAN: *Drept penal partea generală. Note de seminar*. Forum Iuris, Kolozsvár, 2019
11. *Jogi innováció: Fejlődünk vagy lemaradunk?* Jelentés a jövő jogászáról szóló 2024. évi felmérésről, Wolters Kluwer, N.V, 2024.
12. Florin STRETEANU, Daniel NIȚU: *Drept Penal. Partea generală. Vol. I*. Universul Juridic, Bukarest, 2014, 253–257.
13. Gabriel HALLEVY, The Criminal Liability of Artificial Intelligence Entities – from Science Fiction to Legal Social Control. *Akron Intellectual Property Journal* 4 (2010), Iss. 2.
14. Georgian Marceé HUSTI: Acțiunea, inacțiunea și legătura de cauzalitate în cazul inteligenței artificiale. *Themis* 1-2/2021
15. Hod LIPSON, Melba KURMAN, *Driverless – Intelligent Cars and the Road Ahead*. MIT Press, Cambridge, 2016
16. John MCCARTHY: *What is artificial intelligence?* Stanford University, Stanford, 2007
17. Lev CRAIG, Nicole LASKOWSKI, Linda TUCCI, *What is AI? Artificial Intelligence explained*, <https://www.techtarget.com/searchenterpriseai/definition/AI-Artificial-Intelligence>, 2024. december 29.
18. NAGY Zoltán: Modern technológiák és jogi szabályozásukkal kapcsolatos elméleti kérdések, in: *Az összehasonlító jog eszközével a gyűlölet ellen. Az online gyűlöletbeszéd, zaklatás és megfélemlítés nemzetközi szabályozása* (szerk.: Nagy Zoltán) MFI, Budapest, 2023. 21-32.

19. NAGY Zoltán, LINDT Roland: Összegzés – Felelősség a gyűlöletbeszédért, a zaklatásért és a megfélemlítésért a kibertérben, in: *Az összehasonlító jog eszközével a gyűlölet ellen. Az online gyűlöletbeszéd, zaklatás és megfélemlítés nemzetközi szabályozása* (szerk.: Nagy Zoltán) MFI, Budapest, 2023. 527-553.
20. Sabine GLESS, Emily SILVERMAN, Thomas WEIGEND, If Robots Cause Harm, Who is to Blame? Self-Driving Cars and Criminal Liability. *New Criminal Law Review* 2016/3,
21. SZABADFALVI József, Szászy-Schwarz Gusztáv jogbölcseleti nézetei, *Jogtudományi Közöny* 2010/(65)3, 115-123

A KORAI PROBLÉMA-FELISMERÉS ACHILLES SARKA I. KORAI PROBLÉMA-FELISMERÉS ÉS MEGELŐZÉS

Early problem identification Achilles heel I. Early problem identification and prevention

CSEMÁNÉ VÁRADI ERIKA* - PÉCSI ZSÓFIA**

A gyermekek védelme minden társadalom alapvető szükséglete. Ez – ahogy arról a releváns nemzetközi és hazai dokumentumok is rendelkeznek – komplex formában kell megvalósuljon. A bűnmegelőzés célcsoportját mind a potenciális elkövetői, illetve áldozati helyzetben lévő vagy más formában veszélyeztetett kiskorúak adják. Az áldozattá vagy elkövetővé válás lehetőségét hordozó rizikófaktorok korai észlelése és kezelése kiemelten fontos feladata a korosztállyal kapcsolatba kerülő személyekkel. A gyermekvédelmi jelzőrendszer a központi szervezeti formája és motorja e tevékenységnek.

Jelen tanulmány célja, hogy bemutassa a bűnmegelőzés, a korai problémafelismerés és a jelzőrendszer működésének kapcsolódási pontjait, külön is kiemelve a gyakorlati munka során felmerülő, a hatékony működést befolyásoló tényezőket. E körben külön is fontos utalni a humán tényező, a soft-skillek, a képzés szerepére. Egy megfelelő szabályozási környezet esetén is ezek határozzák meg a mindennapi munka, elkötelezett erőfeszítés eredményességét, hiszen olyan speciális készségekkel is rendelkezniük kell, mint a kellő helyzetfelismerés, gyors mérlegelési készség.

Kulcsszavak: *gyermekvédelmi jelzőrendszer, korai probléma-felismerés, bűnmegelőzés*

The protection of children is a basic need of every society. It must be implemented in a complex way, as set out in the relevant international and national documents. The target group for crime prevention is minors who are both potential offenders and victims or otherwise at risk. Early detection and management of risk factors that may lead to the possibility of becoming a victim or perpetrator is a key task for all those in contact with this age group. The Child Protection Signpost System is the central organizational form and motor of this activity.

The aim of this paper is to present the interrelationship between crime prevention, early problem identification and the functioning of the signposting system, with a particular focus on the factors that influence its effective functioning in practice. In this context, it is also important to highlight the role of the human factor, soft skills and training. Even in a proper regulatory environment, they determine the effectiveness of the daily work and the commitment of effort, as they must also have specific skills such as situational awareness and the ability to make quick judgements.

Keywords: *child protection signaling system, early problem identification, crime prevention*

* CSEMÁNÉ DR. VÁRADI ERIKA

PhD LLM egyetemi docens,

Miskolci Egyetem ÁJK

Bűnügyi Tudományok Intézete Büntetőjogi és Kriminológiai Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros,

erika.csemane@uni-miskolc.hu,

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4486-1131>

** PÉCSI ZSÓFIA

PhD hallgató,

Miskolci Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar

Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola,

3515 Miskolc-Egyetemváros,

zsafia.pecsi@student.uni-miskolc.hu

1. Bevezető gondolatok

A gyermekvédelmi észlelő- és jelzőrendszer működésének, továbbá annak hiányosságainak vizsgálatának relevanciáját a gyermekek sérelmére elkövetett bűncselekmények társadalmi megítélése és a megelőzés kiemelt fontossága adja. Ennek következtében a jelzőrendszeri tagok közötti együttműködés folyamatos fejlesztést igényel mind technikai, mind pedig a humán tényező szintjén.

A jelzőrendszeri tagok hatékony együttműködése és eredményes működése a társadalom jövőjének záloga.

2. Bűnmegelőzés

A bűnmegelőzés – legtágabb értelemben – mindazon intézkedések összessége, amelyek célja a bűnözés csökkentése, akár a bűncselekményt elősegítő, végrehajtását megkönnyítő vagy lehetővé tévő körülményeket megszüntetésén, akár az emberek befolyásolásán keresztül¹.

A bűnmegelőzés elméleti tételei között több olyan is megfogalmazásra kerül, amely a korai probléma-felismeréshez, mint módszerhez, illetve a jelzőrendszerhez, mint aktív szereplőhöz kapcsolódik.

Az egyik ilyen az ún. három pillér elve. Eszerint a bűnmegelőzési politikának egyszerre kell elkövető-, áldozat- és szituáció-központú eszközöket alkalmaznia. Ez eredményességének záloga. Ugyanakkor e célok elérésére rövid, közép és hosszútávú programokkal párhuzamosan kell törekednie. Mindez megalapozza a bűnmegelőzési politika másik fontos jellemzőjét: a komplexitást.

Ezzel együtt a modern bűnmegelőzési politikát egyre inkább a partnerség elve jellemzi – azaz a bűnmegelőzésben mind a szakmai szervezeteknek, mind a társadalom szereplőinek – beleértve az állampolgárokat is – fontos szerepe van.

A jelzőrendszer a bűnmegelőzés valamennyi szintjéhez kapcsolódik. Az elsődleges bűnmegelőzés egy olyan bűnmegelőzési stratégiát jelent, amely – jellegéből adódóan – valamennyi állampolgárra igyekszik hatni, s ehhez az eszközök széles körét – kulturális, szociális és gazdasági eszközöket – vesz igénybe. Elsősorban a bűncselekményt megelőző időszakot célozza meg, és annak jobbá tételén keresztül kívánja megakadályozni jogsértő magatartások tanúsítását. A másodlagos bűnmegelőzés ennél szűkebb körben gondolkodik, hiszen nem kíván mindenkit elérni, hanem csak azokat a potenciális elkövetőket, akik a bűnözésre, mint lehetséges és elfogadható probléma-megoldási módra tekintenek. Az igénybe-veendő eszközök köre is szűkül, közelebb kerülve a büntető-igazságszolgáltatáshoz. A beavatkozás fő területét azonban még mindig a rizikófaktorok illetve a veszélyeztető tényezők felderítése és kiiktatása, illetve negatív hatásaik enyhítése jelenti. A harmadlagos bűnmegelőzés már szorosan kapcsolódik a büntetőjogi, büntetőeljárás jogi, rendőri, rendészeti intézkedésekhez és tevékenységekhez. A bűnmegelőzés e szintjén a cél nem minden lehetséges elkövető visszatartása, hanem a bűncselekményt már megvalósított személyi kör visszaesésének megakadályozása.

Fontos lehet az eszkörendszer gazdagsága is. Míg a szociális bűnmegelőzés körében akár az egyénre, akár az őt körülvevő közvetlen környezetre hathatunk (például lakhatásának támogatásával szűkebb környezetének megváltozása), addig a szituatív bűnmegelőzés a bűnalkalmak kialakulását akadályozza, illetve azok számát csökkenti (például polgárőr-egyesület életre hívása a településen).

A megcélzott személyi kört tekintve a lakosságot érintő bűnmegelőzés olyan általános célokat tűz maga elé, mint a lakosság jogtudatának fejlesztése, vagy az igazságszolgáltatási szervekbe illetve egyéb állami intézményekbe vetett bizalom erősítése. Az elkövetőre irányuló bűnmegelőzés

¹ CSEMÁNÉ VÁRADI Erika (szerk.): Bevezetés a bűnügyi tudományokba. Bíbor kiadó, Miskolc, 2007. alapján

elsősorban olyan állami büntető-igazságszolgáltatási reagálásokat tesz szükségessé, amelyek alkalmasak az elkövető eredményesebb visszatartására. Az áldozatokra irányuló megelőzés célja természetesen elsősorban az áldozati szituáció, az áldozattá válás lehetőségeinek csökkentése, amely részben megvalósulhat az ellenőrző funkciót ellátó személyek (pl.: rendőrök) számának növelésével vagy a potenciális áldozatok cselekvéseinek tudatosabbá tételével (pl.: kerülendő éjszaka a parkba egyedül kimenni).

A XX. századra a bűnmegelőzés négy eltérő iránya² jelent meg, mely elméleti keretrendszerben a jelzőrendszeri tagok feladata pontosan detektálható – akár közvetlenül, akár áttételesen kapcsolódnak is az egyes irányokhoz.

„büntető-igazságszolgáltatáson keresztül történő bűnmegelőzés”

A bűnmegelőzés ezen irányánál a hangsúly a büntetőjogi szankciók alkalmazásán és a bűnüldözésen van. Alkalmazói szerint a bűnözéssel szembeni fellépés legfontosabb színtere a büntető-igazságszolgáltatás, annak a bűnözésre gyakorolt megelőző hatásával szorítható vissza a normasértő viselkedés. Ebből adódóan elsősorban a bűnmegelőzés harmadlagos szintjén alkalmazható, azaz a már bűncselekményt elkövetett személyekkel szemben, a megvalósult múltbeli deliktumra koncentrálnak. (Ez akkor is igaz, ha a büntető-igazságszolgáltatás szigorúsága a társadalom egészére, illetve a potenciális elkövetőkre is hathat.) A gyakorlatban ide sorolhatóak például a fogvatartottakkal kapcsolatos programok, a büntetés-végrehajtáson belüli képzésük csakúgy, mint a feltételes elítélés melletti tréningeken való részvétel. (A büntető-igazságszolgáltatás hatékonyságát célzó intézkedések azonban már kilépnek a harmadlagos megelőzés szintjéről.)

„kockázatközpontú megelőzés”

A kockázatközpontú megelőzést követők nem kívánják megvárni a bűnelkövetés megtörténtét, hanem az azt kiváltó, befolyásoló tényezőkkel szemben lépnek fel. Így egy korábbi szakaszban – elsősorban a potenciális elkövetői körre koncentrálnak – az egyéni életút, a személyiség kialakulásának pozitív irányú befolyásolására törekednek, a bűnelkövetéshez vezető kockázati tényezők azonosítása és kiiktatása által. Ennek megfelelően ez az irány a bűnmegelőzés másodlagos szintjéhez tartozik. A gyakorlatban ide sorolandók mindazok a programok, melyek például a magas rizikófaktorú környezetből érkező gyerekekkel való kiemelt foglalkozást, iskolára történő felkészítésüket, számukra szabadidős-programok vagy éjszakai ping-pong-bajnokságok szervezését célozzák. (Ugyanakkor egy eredményes gyermekvédelmi vagy családtámogató intézményrendszer biztosítása már ezt a bűnmegelőzési irányt is az elsődleges szintre emeli, az intézmények működésének az állampolgárok széles körére történő kihatása révén.)

„közösségi megelőzés”

A közösségi megelőzés során annak megvalósítói nem a már bünt elkövetett vagy potenciálisan arra eséllyel bíró egyénre, hanem az őt körülvevő közösségre fókuszálnak: a legközvetlenebbül, a legnagyobb hatással és a helyi problémákat – illetve konkrét megoldásaikat – ismerve leginkább ők képesek ezt megtenni.

Ezért a cél a közösségek tevékenységének támogatása bennük rejlő kompetenciák megtalálása, erejének fokozása által. A gyakorlatban ezek a programok elsősorban a másodlagos megelőzés területéhez kapcsolódnak, legyen szó a közösségi intézmények fejlesztéséről, klubok, sportegyesületek létrehozásáról, vagy épp a szomszédfigyelő mozgalmak szervezéséről. Mind a kockázatközpontú, mind a közösségi megelőzést ötvözik azok a megoldások – például a

² Tonry és Farrington csoportosítását hivatkozva: BORBÍRÓ Andrea: Bűnmegelőzés, in: *A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve I.* (szerk.: Borbíró Andrea, Kerezsi Klára), IRM, Budapest, 2009. 115-116.

„Legyetek jók, ha tudtok!” komplex bűnmegelőzési modellprogram³ kortárssegítő alprogramja – , amely az adott kisközösség rejtett tartalékait bevonva képesek a korai beavatkozásra.

„szituációs és áldozatközpontú megelőzés”

A szituációs és áldozatközpontú bűnmegelőzési irány képviselői az elkövető helyett az áldozatra, illetve azokra a helyzetekre koncentrálnak, amelyekben a bűnelkövetésre a leginkább sor szokott kerülni, így kívánva megakadályozni annak megvalósulását. Az áldozatközpontú megelőzés körébe tartozó megoldások a már áldozattá vált személyek megsegítését, az újabb viktimizálódás elkerülését, a potenciális áldozati kör megerősítését célozzák. A szituációs megelőzés a veszélyhelyzet közvetlen elhárítására, illetve azoknak a képességeknek és tudásoknak az átadására törekszik, amelyek az önvédelmi képességet alakítják ki akár az egyénben, akár az adott közösségben.

A bűnmegelőzési tevékenység – jelzőrendszeri tagi státuszán túl – a rendőrség kiemelt feladata. Az 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről az egyes szolgálati feladatok taxatív felsorolásában említi a bűnmegelőző tevékenységet is az általános rendőrségi feladatot ellátó szerv tevékenységi körében. A preventív tevékenységgel megbízott hivatásos szolgálatot ellátó rendőrök feladata kiterjed arra is, hogy az óvodákban, valamint az általános-, és középiskolákban különböző témákban előadást tartsanak. Ezek egyike például a DADA program, illetve a különböző kábítószer-ellenes előadások, valamint az általános áldozattá válást megelőző programok. Ezek keretében azonban – mivel nem rendszeresen és csak évente egy-két alkalommal kerül sor az előadásokra – a gyakorlati tapasztalatok alapján, legtöbbször sem idő-, sem lehetőség nincs arra, hogy kitérjenek a gyermekbántalmazással kapcsolatos témákra. A közoktatási intézmények részéről azonban igény volna arra, hogy konkrétan erről a témáról tarthassanak a rendőrök előadást, hiszen sok esetben egy gyermek tisztában sincs azzal, hogy ő bántalmazás áldozata. Ugyanilyen súlyú volna a kortársbántalmazást megelőző előadások népszerűsítése is.

A bűnmegelőzési feladatokat végző rendőrök szinte csak eseti jelleggel járnak ki a gyermekek közé, az iskolarendőrök értelemszerűen magasabb számú alkalommal tehetik ugyanezt. Számukra szélesebb a lehetőségek skálája a tekintetben, hogy mind a tanárokkal-, mind a diákokkal bizalmasabb kapcsolatot alakítsanak ki, így nagyobb eséllyel fordulhatnak hozzájuk segítségért krízishelyzetben. Ismeretes azonban, hogy az iskolarendőri tevékenység is a legtöbb érintett esetében egyfajta csatolt munkakör, így rendszeres jelenlét biztosítására lehetőség nincs. A rendőrség hivatásos állománya rendelkezik a legitim fizikai kényszer monopóliumával, nagyon nagy felelősség nehezedik rá jelzőrendszeri tagként is. A probléma azonban az, hogy a személyi állomány leterheltsége miatt nem biztosítható a közoktatási intézményekben olyan mérvű rendőri jelenlét ami feltételezné, hogy a gyermekbántalmazás megelőzésében aktívan közreműködjenek akár a közoktatási intézményekben. A prevenció ezek miatt is akadályokba ütközhet, azonban a már fennálló veszélyeztetettség, rosszabb esetben bántalmazás esetén egy hathatós szakszerű, jogszerű és eredményes rendőri intézkedés megmenthet egy gyermeket az áldozattá válás súlyosbodásától is.

3. Korai probléma-felismerés – fogalmi keretek

A közoktatási és köznevelési intézmények, valamint a rendőri szervek, mint a jelzőrendszer tagjai csak abban az esetben tehetik hatékonyá az együttműködést a kérdésben, ha fokozzák a kommunikációt, tapasztalatokat cserélnek; ha a bántalmazás esetleges gyanúja esetén az iskola nem fél jelezni a rendőrség felé, a rendőrség pedig – hatósági jogkörénél fogva – megfelelő, elhivatott és lelkiismeretes segítséget és támogatást nyújt a kérdésben.

³ CSEMÁNÉ VÁRADI Erika, JUHÁSZNÉ KOÓS Edit: Egy jó gyakorlat Magyarországról. A „Legyetek jók, ha tudtok!” komplex bűnmegelőzési modellprojekt, in: *Kultúraérzékeny konfliktusok és kezelésük – technikák és jó gyakorlatok* (szerk.: . In: Csemáné Váradi Erika, Jacsó Judit), ME ÁJK AKIK, Miskolc, 2013.

A gyermekbántalmazás megelőzésének hatékonyságát a gyermekvédelmi észlelő- és jelzőrendszer működésének kontextusában szükséges néhány alapvető fogalom tisztázása. Elsődleges a bántalmazás fogalmi elemeinek ismerete, amelynek megléte esetén gyermekbántalmazásról ejthetünk szót. A XXI. századi felfogásnak és uralkodó emberjogi szemléleteknek köszönhetően esszenciálisan megállapítható, hogy bántalmazás mindaz, amit az elszenvető annak érez. Így tehát egyiken sem vagyunk jogosultak arra, hogy ennek a jelenségnek az egzakt határait megszabjuk.

A bántalmazás kifejezéssel kapcsolatosan számos asszociatív szó jelenik meg előttünk: ilyenek a fájdalom, a sérelem, az agresszió, a megaláztatás. Természetesen a fájdalom ölthet lelki és testi formát is. A gyermekbántalmazással kapcsolatosan elmondható, hogy nem minden megnyilvánulása jelent aktív agressziót.

A gyermekek sérelmére nem csak a szülő-, vagy tágabb értelemben a nevelés-, gondozását illetően kompetens személy követhet el bántalmazást. A XXI. század komoly problémája például a kortársbántalmazás.

A WHO definíciója szerint *„A gyermek bántalmazása és elhanyagolása (rossz bánásmód) magában foglalja a fizikai és/vagy érzelmi rossz bánásmód, a szexuális visszaélés, az elhanyagolás vagy hanyag bánásmód, a kereskedelmi vagy egyéb kizsákmányolás minden formáját, mely a gyermek egészségének, túlélésének, fejlődésének vagy méltóságának tényleges vagy potenciális sérelmét eredményezi egy olyan kapcsolat keretében, amely a felelősségen, bizalmon vagy hatalmon alapul.”*⁴

A gyermekbántalmazás egyértelmű definiálása azért rendkívül nehéz és kényes feladat, mivel nincs egy olyan egyértelműen meghatározott „zsinórmérték”, amelyhez hasonlítva meg lehetne határozni azt, hogy milyen mértékű eltérés jelent bántalmazást, illetve elhanyagolást. Fontos hozzátenni, hogy míg a történelem során a régi korban szinte csak a fizikai erőszak minősült gyermekbántalmazásnak (ennek megítélése is koronként eltérő volt), úgy a mai társadalomban sajnálatos módon egyre nagyobb teret kap az elhanyagolással megvalósított gyermekbántalmazás jelensége. Ez természetesen nem a mai kor szüleménye, hiszen már a történelem során is megjelent a „kitett” gyermek jelensége. Természetesen a fizikai formában megvalósuló bántalmazásnak is számos formája van, ahogy az elhanyagolás is többféle módon jelentkezhet.

*„A gyermekekkel való rossz bánásmód megnyilvánulhat aktív vagy passzív formában. Az aktív formáról – bántalmazásról – akkor beszélünk, ha a gyermek ellen olyan cselekményt követnek el, mely a gyermeknek ártalmára van, neki testi vagy lelki sérülést, kint okoz vagy okozhat. A rossz bánásmód passzív formája pedig – az elhanyagolás – azt takarja, hogy a gyermeknek kielégítetlen marad egy vagy több olyan szükséglete, amely az egészséges testi, értelmi vagy érzelmi fejlődését biztosítaná. A bántalmazás válfajai között a fizikai, érzelmi, valamint a szexuális bántalmazást szokás számon tartani, az elhanyagolás pedig lehet fizikai vagy érzelmi elhanyagolás.”*⁵

4. A gyermekvédelmi jelzőrendszer, mint a korai probléma-felismerés eszköze

A gyermekek védelmében elengedhetetlen az összehangolt, folyamatosan és dinamikusan fejlődő együttműködés az érintett szervezetek között. A kiindulási alap a gyermekjóléti szolgálatokban

⁴ ÁRKI Ildikó, SCHEIBER Dóra, KOVÁCS Zsuzsanna: Gyermekbántalmazás és elhanyagolás. *Gyermekgyógyászati Továbbképző Szemle* 2013/18, 73.

⁵ BABITY Mária: *A gyermekbántalmazás rizikótényezőinek vizsgálata (magas kockázatot képviselő gyermekevelési attitűdök, a szülőkkel kapcsolatos gyermekkori emlékek és néhány lehetséges közvetítő tényező összefüggései)* PhD. értekezés, Pécs, 2013, 11.

rejlük, ezeknek kell szervezett rendszerként együttműködni a különböző oktatási, egészségügyi szervezetekkel és hatóságokkal.

A jelzőrendszer működtetése állami feladat, célja a gyermekek védelme, a veszélyeztetettség elhárítása és elsősorban a családban történő nevelkedés biztosítása a kiskorúak számára. Nyilván, a család, mint az egyik legfontosabb társadalmi érték van jelen az életünkben. Az egészséges erkölcsi, szellemi és testi fejlődést elsősorban ez az a szintér, ahol egy gyermek számára biztosítani lehetséges. A szocializáció elsődleges lépéseit a gyermek a családon belül éli meg. A gyermek családból való kiemelése számos negatív hatással bírhat, így közös érdek és cél, hogy a legvégsőig arra törekedjünk, hogy a gyermek a családjában maradhasson. Mind számára, mind szülei számára ehhez segítséget kell nyújtani. Azonban vannak kirívó esetek, amikor a gyermek jól felfogott érdeke már az, hogy kikerüljön a szülők nevelése alól. A gyermekvédelmi jelzőrendszer ezen esetekben is hivatott közbelépni jog-, és szakszerű intézkedésekkel.

A gyermekvédelmi jelzőrendszer működésének módszerét, a működés meghatározó dokumentumok közül az egyik legjelentősebb szerint:

„A gyermekek védelme nem csupán a gyermekvédelmi rendszer szereplőinek, hanem tágan értelmezve minden gyermekkel hivatásszerűen foglalkozó szakembernek és a gyermek sorsát szemlélő, látó személynek a feladata...”⁶

Mindez visszavezet a gyermek alapvető jogaira, melyet már egy korábbi fejezetben igyekeztem taglalni. A gyermekvédelmi észlelő-, és jelzőrendszer működését alapvetően ugyanazok a jogi szabályozók határozzák meg, mint például A gyermek jogairól szóló ENSZ egyezmény, vagy például a hatályos Gyvt., amely egy egymásra épülő gyermekvédelmi rendszer kialakítását határozza meg célul.

Mindemellett a Módszertani Útmutató visszautal továbbá a hatályos Polgári Törvénykönyvre is, mivel annak családjogi fejezetében szintén szó esik a gyermek jogainak mindenek felett álló védelméről. Természetesen, mint azt már korábban is említettem, minden arra mutat, hogy a gyermeki jogok védelme egy összehangolt – igen sok résztvevők mozgósító – állami feladat és leginkább érdek. Mely résztvevők azok, akiknek ebben szerepvállalásuk van? A Módszertani Útmutató elsődlegesen a Gyvt. által meghatározott szereplőket veszi sorra:

A Gyvt. 17. § (1) bekezdése nevesíti a jelzőrendszeri tagokat: felsorolásra kerülnek az egészségügyi szolgáltatást nyújtók, a védőnői szolgálat, a házi orvos, a házi gyermekorvos, a személyes gondoskodást nyújtó szolgáltatók, például a családsegítő szolgálat, a családsegítő központ. Emellett a köznevelési intézmények, a rendőrség, az ügyészség, a bíróság, a pártfogó felügyelői szolgálat, az áldozatsegítés és a kárenyhítés feladatait ellátó szervezetek is. Nem is hinnénk, de a jelzőrendszeri tagok közt ott vannak még a menekülteket befogadó állomás, a menekültek átmeneti szállása, az egyesületek, az alapítványok és az egyházi jogi személyek, de a munkaügyi hatóság is⁷.

A fenti felsorolással azt kívántam érzékeltetni, hogy mennyire sok résztvevő összehangolt és együttműködő munkájára van-, lenne szükséges a hatékony gyermekvédelem érdekében. Nyilván kijelenthetjük, hogy egy adott család életében nem minden fent felsorolt szereplőnek kell jelen lennie, de ezek azok a természetes-, és jogi személyek, melyeknek nem csak lehetősége, de kötelessége is közbe lépni abban az esetben, amennyiben felmerül a gyermekbántalmazás. Sokan – tapasztalataim szerint sajnálatos módon még az érintettek körében is – nincsenek annak a felelősségnek a tudatában, ami ez által rájuk hárul. Emellett a jelzőrendszeri tagok a jelzés elmulasztása esetén a fegyelmi jogkör gyakorlója útján felelősségre is vonhatóak. Mégis sok esetben sajnos más-más indokkal de elkészik-, vagy épp marad a jelzés, illetve a jól összehangolt munka és fellépés az érintettek között. Ennek persze számos menthető indoka van, azonban úgy vélem, hogy a jövőben közös célunk és kötelességünk az együttműködés és leginkább a felelősségvállalás fokozása.

⁶ *Módszertani Útmutató*, A gyermekvédelmi észlelő- és jelzőrendszer működtetése kapcsán a gyermek bántalmazásának felismerésére és megszüntetésére irányuló szektorsemleges egységes elvek és módszertan, 2017

⁷ 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról

Az együttműködés elsősorban az úgynevezett gyermekjóléti szolgáltatás kezében összpontosul. A gyermekjóléti szolgáltatás a gyermek érdekeit védő speciális szociális szolgáltatás, amely a szociális munka valamennyi módszerét és eszközét használja fel a gyermek érdekében védelmében.

Az elsődleges védvonal a település önkormányzata szintjén megszervezett gyermekjóléti szolgálat. Ennek feladata és szerepe a településen élő gyermekek figyelemmel kísérése, a családi helyzet feltérképezése és a veszélyeztetettség felmerülése estében a közbelépés a további jelzőrendszeri tag bevonásával. Mindemellett mivel maga a jelzőrendszer nem egyirányú, így be kell fogadnia a más tagok által érkező jelzéseket is, majd erre reagálva a veszélyeztetettség mértékéhez igazodó intézkedéseket tesz-, illetve kezdeményez. Természetesen a szerepük kettőssége abban rejlik, hogy sok jelzőrendszeri taggal ellentétben konkrét hatósági jogkörük nincs-, így szükséges a további tagoktól megkapniuk azt a fajta támogatást és együttműködést, amellyel érvényre juttathatják a gyermek jogait és érdekeit.

Az jelzőrendszer megelőz-, elhárít és utánkövetést végez a kiskorúakat ért sérelmeket illetően. Természetesen a legnagyobb siker az lenne, ha minden esetben már a preventív tevékenység elérné a célját a gyermek tényleges veszélyeztetettségi helyzetének kialakulása előtt. Ez azonban sok esetben nagyon nehéz, mivel a figyelmeztető jelek sokszor látensek és már csak a tényleges probléma kialakulása az, ami szembetűnő és „segítségért kiált”.

3. Észlelő- és jelzőrendszeri működés a gyakorlatban – jogszabályi keretek és felelősségi kérdések

Az észlelő-, és jelzőrendszer működése is egy konkrét folyamat, amely ideális esetben – ahogy fentebb írtam – megállítható a prevenció keretein belül, azonban ez sajnos nem mindig valósul meg.

Megállapítható, hogy a folyamat hatékony működése érdekében valamennyi ponton elengedhetetlen a jelzőrendszeri tagok összehangolt – egy célért történő – szerepvállalása. Ezek nem mások, mint a megelőzés, gyanú esetén jelzés megtétele, a cselekvés (konkrét intézkedések), az intézkedésekről visszajelzés küldése, továbbá az utánkövetés. A folyamat végén láthatjuk, hogy az elsődleges cél, a gyermek családba történő visszajuttatása, úgymond „hazagondozása”, ez azonban csak akkor lehetséges, ha a feltételek fennállnak, és ez semmilyen veszélyt nem jelent a gyermekre nézve.

A jelzés célja az, hogy felhívja a tagok figyelmét a nem megfelelő nevelésre, elhanyagolásra, vagy épp a gyermekek észlelhető árulkodó jelekre, ez legtöbb esetben magatartási problémákban manifesztálódik. A megelőzés célja a káros hatások mérséklése, a probléma súlyosbodásának meggátolása. Ebben a fázisban még főképp a családnak való segítségnyújtás jelenik meg annak érdekében, hogy az alkalmassá váljon a gyermeknevelésre. Beavatkozni már akár a gyermek születése előtt is lehetséges (pl.: védőnő, szociális válsághelyzetben lévő várandós anyák tanácsadása).

Magasabb szintű beavatkozás akkor válik szükségessé, ha a probléma súlyosabbá válik, elhúzódik, vagy több más probléma is kialakul. A fentiekben említett Módszertani Útmutató alapján, az eljárás során prioritizálni kell a veszély elhárítását, akár a titok-, vagy adatvédelem csorbítása árán is. Ebben is megnyilvánul a gyermek biztonsága és védelme iránti, mindenek felett álló igény.

A korábbiakban már utaltunk arra, hogy a jelzőrendszeri kötelesség elmulasztása szankcionálható. A vonatkozó rendelkezések alapján a gyámhivatal a jelzőrendszerben feltárt mulasztás vagy szabálytalanság esetén intézkedni köteles, a jelzési, vagy együttműködési kötelesség elmulasztása esetén értesíti a fegyelmi jogkör gyakorlóját és javaslatot tesz a fegyelmi felelősségre vonásra.

A munkajogi következményeken túl büntetőjogi szankciókról is beszélhetünk. Súlyos vétség-, vagy mulasztás esetében felmerülhet a foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés bűncselekmény szankcionálása is.

A Büntető Törvénykönyv 2024-es módosítása alapján a jelzési kötelezettség büntetőjogilag szankcionált törvényi tényállássá lépett elő:

„209. A § Aki a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 17. § (4a)–(4c) bekezdésében meghatározott, a gyermekek veszélyeztetettségével kapcsolatos kiemelt veszélyeztető okra utaló körülménnyel összefüggő kötelezettségét megszegi, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”⁸

A fenti törvényi hely értelmében súlyosabb esetben büntetőjogi szankció is kilátásba helyezhető a kötelezettség elmulasztása esetén.

Sok esetben a titoktartási kötelezettségre hivatkozva, vagy az ezzel kapcsolatosan fennálló információhiány miatt történik meg a mulasztás. Az erre vonatkozó módszertani ajánlás azonban a gyermek érdekét az adatvédelmi érdekek elé helyezi.

Ezen részt csak azért szerettem volna megemlíteni, mert ennek ismerete igen fontos a jelzőrendszeri tagok számára, hiszen a tagok közötti kommunikáció nem minősül az adattal történő visszaélésnek.

„A probléma vagy veszély, egyértelműen valamilyen helyzetről, körülményről, nehezítő, károsító hatást feltételez, ezért cselekvésre ösztönöz.”(Módszertani Útmutató, 2017)

A gyermekvédelmi jelzőrendszer működéséhez iránymutatást nyújtó protokoll alapján ilyen probléma lehet a családban előforduló anyagi-, szociális-, vagy mentálhigiénés krízishelyzet is, melynek „tünetei” megnyilvánulnak a gyermekek is.

Érdeemes megemlíteni, hogy a joggyakorlat alapján már az is a gyermek veszélyeztetettségét jelenti, ha a hozzátartozók közötti erőszaknak a gyermek a szemtanúja, tehát ez is jelzési kötelezettséget keletkeztet a tagok számára, amennyiben ilyen esettel kapcsolatosan történik tudomásszerzés. Ebből érzékelhető, hogy már a nem közvetlen a gyermek ellen irányuló tevé-, illetve mulasztás is jelzési kötelezettséget von maga után.

Az alábbiakban ki szeretnék térni arra, hogy mely alapelvek alapján kell szervezze a működését a gyermekvédelmi jelzőrendszer.

Ezek nem mások, mint a szakmai szabályozottság elve, az információk felelős kezelésének elve, az egyéni szükségletek figyelembe vételének elve, az objektivitás-, a komplexitás és a kötelezőség elve, és végül de nem utolsó sorban szakmai felelősség elve⁹.

Látható a fentiekben feltüntetett alapelvek alapján, hogy a jelzőrendszer minden esetben törvényesen és szabályosan kell eljárjon. Az információk szakszerű és törvényes kezelésére vonatkozó alapvető információkról már fentebb szó esett. Természetesen a törvényes keretek közötti működés rendkívül összetett – ha már csak a tagok száma miatt is – rendkívül sok jogszabály van hatással a jelzőrendszer működésére. Mivel minden helyzet más és más, minden gyermek helyzete-, és az annak orvoslására alkalmas megoldás is egyéni értékelést igényel. A jelzőrendszer komplex jellege teremti meg az igényt annak egységessége iránt. Minden tag számára megfogalmazható elvárás az együttműködés kialakítása és fejlesztése érdekében tett intézkedésekben való részvételi kötelezettség. Fontos, hogy az eljáró szervek és hatóságok objektívan vegyenek részt a felmerülő problémák megoldásában. Nem megengedhető, hogy bármilyen személyes elgondolás, érzés, vagy előítélet kihatással legyen a rendszer működésére. A felelősség kérdését már a mulasztás szankcionálhatóságánál igyekeztem kifejteni, de minden jelzőrendszeri tag számára súlyos felelősséget jelent a feladatának ellátása.

A Módszertani Útmutató alapján a jelzés maga számos alaki követelménnyel is rendelkezik, világosnak, lényegre törőnek és a problémát kellő módon ismertetőnek kell lennie.

Természetesen az azonnali intézkedést igénylő helyzetekben mások a prioritások, más tagok bevonása szükséges. A probléma jellege szintén meghatározza azt, hogy mely tagok bevonása

⁸ 2012. évi C. törvény a Büntetőtörvénykönyvről

⁹ Módszertani Útmutató

szükséges, amely magától értetődő (pl.: elhanyagolás gyanúja esetén a védőnő és az orvos bevonása az elsődleges). Javasolt továbbá – az illetékes hatóságok bevonásával – adatgyűjtés, környeztanulmányok elkészítése¹⁰.

Az együttműködés erősítése érdekében történnek meg például az esetmegbeszélések és esetkonferenciák is, azonban azt gondolom, hogy elsődlegesen az észlelő-, és jelzőrendszeri tagok közötti folyamatos kapcsolattartást kellene fokozni az összehangolt munka érdekében az információk megfelelő ütemben történő áramlásával és hatékony kommunikációval.

4. A korai-probléma-felismerés és a jelzőrendszer működési sajátosságai

Másféle kapcsolatot alakít ki a gyermekkel, más mértékben ismeri őt akár egy óvodapedagógus, egy szaktanár, vagy épp osztályfőnök. Egy óvodai csoportban még fokozottan van jelen az óvónők „pótanya” szerepe, így esetlegesen bensőségebb kapcsolatot tudnak kialakítani a gondjaikra bízott gyerekekkel. A 0-6 éves korcsoportban azonban komoly nehezítő körülmény a bántalmazás felismerésében maga az életkor, a gyermekek mentális és szellemi fejlettsége. Ebben az időszakban még gyakori a konfabuláció, a valóság könnyen keveredhet a mesével, továbbá lehetséges, hogy a gyermek még nincs is tudatában annak, hogy ami vele történik, az nem helyénvaló. Előny lehet azonban a valódi „gyermeki őszinteség” megléte, hiszen még sokkal könnyebben és gátlások nélkül beszélnek a kisgyerekek egyes dolgokról, mivel nem éri őket annyi „szabályozottság” e téren.

Az idősebb korosztály, az iskolások már nyilván sokkal több konvenció által kötve vannak a tekintetben, hogy miről beszéljenek. Megjelenik nagyobb mértékben a kortárs csoportnak való megfelelés iránti vágy, így sokkal több témáról „ciki” beszélni. Továbbá minél idősebb egy gyermek, annál jobban húz a saját korosztálya felé, így nagyon jól megkomponált pedagógusi attitűd kell ahhoz, hogy a tanár képes legyen a diákjai bizalmába férközni.

A legtöbbet az osztályfőnök találkozik a saját osztályközösségével, leginkább neki kötelessége ismerni az adott gyerekközösség tagjainak személyiségét, háttérét, családi körülményeit. Evidens, hogy a tananyag leadása miatti feszített tempó és leterheltség nehezebbé teszi annak megvalósulását, hogy a tanár bizalmasan beszélgessen a diákkal, nagyobb hangsúlyt fektethessen a bensőséges kapcsolat kiépítésére, aminek köszönhetően a diák megnyílik s ezáltal mer segítséget kérni a pedagógustól. Ez az oka annak is, hogy valamelyest „mentesíthetők” a szaktanárok, hiszen nekik végképp sok gyermek fordul meg a keze alatt akár egy nap is, nem állandó közösséggel kell együttműködni. Akadnak azonban pozitív kivételek, amikor egy pedagógus olyan szintű elhivatottsággal és szociális érzékenységgel rendelkező személyiség, hogy csupán egy-egy leoktatott óra alkalmával is nemcsak tiszteletet és tekintélyt, de bizalmat is ébreszt a diákban, diákokban.

A gyermekbántalmazás megnyilvánulási formái annyira különbözőek, így ebből adódóan észlelni is eltérő nehézségű feladat. Vannak olyan egyértelmű megnyilvánulásai például az elhanyagolásnak, amelyre a pedagógusoknak nagy figyelmet kell fordítani és ezek megléte esetén cselekedniük kell. Általánosságban elmondható, hogy a pedagógusok leterheltsége is igen magas, többnyire sok gyermekkel kell foglalkozniuk, így nem várható el tőlük, hogy a tananyag átadása mellett ugyanolyan mennyiségű időt fordítsanak a nevelés gyermekvédelmi részére is. Ennek ellenére bizonyos ismeretek megszerzésével, tréningekkel az „érzékenyítés” is sikeresebb lenne ezen kényes témák irányába úgymond, ha tudnák, mit is kellene észlelni, mi az, ami már segítségért kiált.

A legkönnyebb eset ténylegesen az elhanyagolás lehet. A legtöbb nyilvánvaló és szemmel látható jele a gyermekbántalmazás ezen formájának van. Ha szemrevételezzük egy gyermek fizikai külalakját, testi fejlettségét, higiéniáját, ruházatát, felszerelését-, abból azért viszonylag hiteles

¹⁰ Módszertani Útmutató

konzekvenciák vonhatóak le a szülő-, gondviselő ilyen jellegű gondoskodásának minőségére vonatkozóan.

Amennyiben egy gyermek nincs megfelelően táplálva, akkor valószínűleg nem rendelkezik az életkorának megfelelő testi fejlettséggel, könnyen lebetegszik, fáradékonyabb, nehezebben koncentrálni.

Ugyanez mondható el a személyes higiéniával kapcsolatban is, hiszen ha a haja, körme, ruházata piszkos, rendezetlen, felszerelése hiányos és nem igényes, rosszabb esetben akár tetvesség, vagy egyéb higiéniai hiányosságokból adódó betegség is fellép, az is egyértelműen arra utal, hogy a gyermek nincs megfelelően ellátva és gondozva otthonában.

Sajnálatos módon nehezebb a helyzet a fizikai jellegű-, ámde nem elhanyagolással összefüggő bántalmazási formák esetén. Ilyen például a fizikai erőszak, vagy épp a szexuális abúzus. Ezek sok esetben annyira látenszerűen történnek, hiszen nem minden esetben vannak még egy felnőtt ember esetében sem szemmel látható jelei annak, hogy fizikailag bántalmazzák, ez a gyermekeknél úgy gondolom, hatványozottan ilyen van.

A legalattomosabb azonban mégis a szexuális bántalmazás. Ez talán azért is elkeserítő, mert ha maga a gyermek nem mer beszélni valakinek az ilyen esetekről-, vagy épp szerencsés esetben egy árulkodó jel-, gyanús körülmény nem ad okot a fokozott odafigyelésre-, akkor sajnos ez látens marad. Az áldozatokban vitathatatlanul a legnagyobb szégyenérzetet és önhibáztató, önbüntető magatartást ez a bántalmazási forma tudja kiváltani, így magától értetődő, hogy ezt egy gyermek lényegesen nehezebben meséli el még egy kortárs csoportból származó barátjának is-, nemhogy egy felnőttnek, akivel esetlegesen bármilyen függési viszonyban van. Felléphet akár az az eshetőség is, hogy egy gyermek nem is érti sokáig, sőt fel sem fogja, hogy amit vele tesznek az nem helyes, vagy milyen súlyú és csak később ébred rá, hogy ami vele történik, amiatt valakitől segítséget kell kérnie. Ez utóbbi eset nyilván a legfiatalabb korosztályra jellemző a leginkább.

A fentiekben túl a pedagógusok tekintetében számos nehezítő körülmény játszik még közre a helyzetfelismerésben, mint például, hogy nyilván van egy határ, amin túl a tanár nem láthat bele egy család életébe, nemhogy beavatkozási lehetősége lenne.

5. A humán faktor szerepe a jelzőrendszer működésében

Hegedűs Judit és Pintyi Zoltán „Segédanyag a gyermekbántalmazás témájához pedagógusok számára” című szakmai anyaga többek között a felismerés segítésének céljával készült. A gyermekbántalmazás árulkodó tünetei közül számos jelet felsorolnak a segédanyagban, amiről következtetni lehet, hogy a gyermek áldozattá válásáról van szó. Ilyenek például a testi tünetek, elsődlegesen a sérülések, amelyekre vagy nincs magyarázat, vagy éppen a magyarázat gyanúsán nem hiteles, vagy épp amiket a gyermek titkol. A leginkább árulkodó testi tünetek egyike az emésztőrendszeri problémák, hiszen tudhatjuk, hogy a stressz legtöbb esetben ilyen testi szimptomákban nyilvánul meg. De a pszichoszomatikus tünetek közé sorolhatóak akár a fejfájás, vagy kézremegés, tikkelés stb. és stb. Sok mindent elárul például egy gyermek saját magához fűződő viszonya, önértékelése is. Ilyen lehet az öngyűlölet, önhibáztatás, szégyenérzet (látszólag ok nélkül), a trauma alapú világnézet is¹¹.

Ezekben a gyermekeken ez önértékelési zavarral, hamis énkép megjelenésével társul.

Levonható konzekvenciák rejlenek a gyermek szociális életéből is. Ha például kórosan visszahúzódó, zárkózott és folyton egyedül van, izolálódik társaitól, zavarok vannak a kortárskapcsolataiban, a beilleszkedésben, az ugyanakkora problémát jelenthet és jelezhet, mint a

¹¹ HEGEDŰS Judit, PINTYI Zoltán: *Segédanyag a gyermekbántalmazás témájához pedagógusok számára*, RÉV8 Józsefvárosi Rehabilitációs és Városfejlesztési Zrt., Budapest, 2008

másik véglet, aki erőszakos, dominanciára törekvő, vagy épp feltűnőségre törekvő személyiség. Magától értetődően bajt jelezhet a labilis kedélyállapot és a szuicid gondolatok is.

Amint azt korábban írtam, a szexuális abúzus áldozatává vált gyermekek esetében van szó a legnehezebb helyzetről az észlelés terén, azonban a segédanyagban leírtak alapján érdemes fokozott figyelemmel fordulni egyaránt afelé a gyermek felé aki az ellenkező nemtől irreálisan fél, mint afelé, aki korához képest túlságosan tájékozott a szexuális témájú dolgokkal kapcsolatosan, és ezek a motívumok gyakran megjelennek kommunikációjában és viselkedésében.

Ahogy Hegedűs és Pintyi utal rá, oda kell figyelni tovább a táplálkozási-, alvási-, tanulási és egyéb viselkedészavarokra is annak érdekében, hogy kizárhassuk, hogy azt gyermekbántalmazás váltotta ki.

Értelemszerűen más kötelezettség és eltérő fokú felelősség hárul egy pedagógusra abban az esetben, ha a gyermek otthon válik bántalmazás áldozatává, mint akkor, ha a kortárs csoport bántalmazza. Utóbbi esetben szélesebb körű beavatkozási lehetősége van.

Az intézményvezetők felelőssége még jelentősebb, és lehetőségeik is kiterjedtebbek:

„A közoktatási intézmények vonatkozásában a további részletekről az 1993. évi közoktatási törvényt módosító 1996. évi LXII. törvény rendelkezik, amely az intézmény vezetőjének felelősségi körébe utalja a gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok megszervezését és ellátását. Ezt a 2014. évi CV. törvény azzal egészíti ezt ki, hogy a köznevelési intézmény vezetője felelős a gyermekvédelmi jelzőrendszer köznevelési intézményhez kapcsolódó feladatainak a koordinálásáért.”¹²

A jelzőrendszeri kötelezéseket számos külső tényező befolyásolja. A jelzési döntéseket nem csak az eset jellemzői, hanem egyéb más körülmények is érintik. Ezek alapján egy adott döntés meghozatalát befolyásolja például a külső tényezők mellett a szervezet sajátossága, és maga a döntéshozó jellemzői mellett az eset egyedisége. A döntés ezen körülmények összhatásában alakul ki, így vizsgálni is ennek tükrében érdemes.

A közoktatásról szóló törvényben leírtak szerint a pedagógus joga és kötelessége jelezni, ha egy diáknál olyan viselkedési attitűd vagy esemény jut tudomására, mely alapján a gyermek családon belüli erőszaknak a sértettje bármilyen mértékben is. Ebben az esetben a pedagógus jogosult és köteles „családlátogatást” tenni. Ez azonban elég visszás helyzet, hiszen ahhoz, hogy a tanár családlátogatásra mehessen, kell a szülő beleegyezése is. Nyilvánvalóan árulkodó lehet az is, ha ebbe a szülő nem egyezik bele. Természetesen egy tudatosan megszervezett családlátogatás

A gyermekvédelmi jelzőrendszer megléte óta azonban az a szerencsés helyzet áll fenn, hogy a tanárok – bár nem rendelkeznek hatósági jogkörrel – kérhetnek segítséget, ha jelzéssel élnek a gyermekvédelmi szolgálat felé. A hatóságok belépése szélesebb jogkört biztosít. Természetesen magának a bántalmazásnak a bizonyítása nem a pedagógus feladata. Noha a gyakorlatban számos körülmény befolyásolja a jelzés megtételét, annak elmulasztása a gyermekre nézve sokkal traumatikusabb következményekkel járhat, mint ha annak alapja végül nem igazolódik.

A pedagógus a gyermekbántalmazás elleni fellépés során segítségül fordulhat a gyermekvédelmi szolgálatokhoz, a gyámhatósághoz, a rendőrséghez, és egyes civil szervezetekhez is (pl.: NANE alapítvány).

Mi az oka annak, hogy a közoktatás résztvevői mégis sok esetben félnek megtenni a szükséges jelzést? Egyértelműen a félelem és a kellő tájékoztatás hiánya az, ami ezt a problémát okozza.

A félelem, mint visszatartó erő nyilvánvalóan abban az esetben a leginkább domináns, ha tételezzük fel egy tanár, a saját lakókörnyezetében tanít, vagy épp ismeri a családot személyesen is. Egy agresszív szülővel szemben nyilván nagyobb óvatossággal lépne fel egy tanár, hiszen tarthat a megtorlástól, tehát hogy vele szemben is erőszakos attitűddel lép majd fel az elkövető.

A tájékozottság hiánya abban nyilatkozik meg leginkább, hogy értelem-szerűen a legtöbb jelzőrendszeri tag fokozott leterheltsége miatt is, de kevés a közös képzés, tapasztalatcsere, nagyobb szabású és célravezetőbb esetkonferenciák. Sok esetben egy adott jelzőrendszeri tag –

¹² KOPASZ Marianna: Iskolai gyermekvédelmi jelzőrendszeri tagok észlelési és jelzési magatartása és annak meghatározói – elméleti modellek és empirikus kutatások. *Esély* 2021/3, 4.

történetesen a közoktatás résztvevői – nincsenek tisztában azzal, hogy milyen támogatásra számíthatnak a többi jelzőrendszeri tagtól, legfőképp a rendőrségtől.

Nem mehetünk el a gyermekbántalmazás azon megnyilvánulása mellett sem, amikor az a kortárs csoporton belül és az iskola falai között zajlik. A pedagógus szerepe ebben az esetben jóval nagyobb relevanciával bírhat. Egyrészt egy adott gyermekközösségen belüli viszonyokat elvárható, hogy átlássa, továbbá ha utaló jeleket tapasztal, hogy valaki a közösség perifériájára szorul, azt igyekezzen orvosolni. Nyilván a beavatkozás nehézsége abban rejlik, hogy egy gyermekcsoport életébe egy felnőttnek sokkal nehezebb beavatkozni, sőt a visszájára is fordulhat, ha egy tanár úgymond „pártfogásba vesz” egy amúgy is kiközösített diákot. Ez azonban nem tántoríthatja el a pedagógust attól, hogy a gyermekek közötti konfliktusokba igyekezzenek ha nem is közvetlen és nyilvánvaló módon beavatkozni, hiszen sajnálatos módon egyre több olyan esetről tudhatunk, amikor elkeserítően fiatal gyermekek „menekülnek” oly módon az iskolai zaklatás elől, hogy öngyilkosságot kísérelnek meg, vagy még tragikusabb esetekben befejezett öngyilkosságot követnek el. Ebben mindenképpen keresendő a pedagógus felelőssége is, hiszen a tanítás mellett a nevelés-, erkölcsi formálás is küldetése egy tanárnak, amely során meg kell tennie mindent annak érdekében, hogy elfogadó felnőtteket neveljen, akik élnek és élni hagynak másokat.

Ehhez persze szintén nagyon fontos a folyamatos kommunikáció-, a bizalmi viszony kialakítására való törekvés, odafigyelés és empátia is. Mind az áldozat érezze, hogy bízhat a tanárban, mind pedig az elkövetőben keltsen szégyent az – a tanár által közvetített erkölcsi értékek és elvárak miatt is – hogy amit a társával tesz, az nem helyes.

A gyermekek részére tartott tájékoztatókban ki lehetne arra térni, hogy az áldozattá válás és a segítségkérés nem szégyen, nem tabu. A tanároknak azért tehetne jót a fokozott iskolarendőri jelenlét, mivel bizalommal fordulhatnának a hatóság tagjához a bántalmazás gyanúja esetén. Sajnos a korlátozottan rendelkezésre álló humán erőforrás miatt az iskolarendőri feladatokat is csatolt munkakörként látják el a kollégák egy fő feladat mellett a legtöbb esetben, így idő hiányában is aránytalan nehézség a diákokkal és a tanárokkal bizalmi kapcsolatot kialakítani, belelátni az iskolai közösség mindennapjaiba. A kapcsolat fokozása azonban hosszú távon hozzásegítené ahhoz, hogy a tanárok is nagyobb magabiztossággal lépnének fel jelzőrendszeri tagként.

A rendőrség akként segíthetné a hatékony mechanizmust, hogy az eljárásokkal kapcsolatosan megnyugtató tájékoztatást adna a tanároknak arról, hogy nem „sodorják veszélybe” magukat azzal, ha bátran mernek tanúskodni egy ilyen kényes ügyben, hiszen sok esetben a vallomásuk üggyöntő súlyú is lehet.

„A tanú minden esetben kérheti, illetve a hatóság hivatalból is elrendelheti a tanú személyi adatainak, valamint akár nevének is zárt kezelését, melyet természetesen a teljes ügyiratra - függetlenül attól, hogy abban korábban készült iratok is vannak - visszamenőlegesen is alkalmazni kell.”¹³

Esetlegesen egy büntetőeljárás során az erről a lehetőségről adott tájékoztatás is nagyobb megnyugvást adhat a pedagógusok számára is.

A közoktatás és köznevelés szereplőinek elsődleges feladata a tudatos szemlélet, ami könnyebbé teszi az észlelést, hiszen – mint a gyermekkel szinte legtöbbször érintkező személyeknek – sokkal több alkalmuk és lehetőségük van észlelni, ha valami probléma lehet egy gyermek életében, és az a gyermek történetesen segítségre szorul. A kiskorú személyekkel kapcsolatos bánásmód egyik kulcsmotívuma szerintem az, hogy sokkal nagyobb esetszámban szükséges észlelni a válsághelyzetet, mint amennyiszer a gyermek érez magában lelki erőt arra, hogy segítséget kérjen. Ez szintén fokozza a „kiszolgáltatottságot” és az empátia iránti igényt a velük való bánásmódban.

¹³ HEGEDŰS, PINTYI: i.m. 15.

6. Soft-skillek és képzési szükségletek

A gyermekvédelmi észlelő- és jelzőrendszer hatékonyságának növeléséhez olyan megoldási javaslatok szükségeltetnek, melyek a jelzőrendszeri tagok tekintetében a végrehajtói szinten is maradéktalanul abszolválhatóak – első lépésként akár a szemléletváltással. A gyermekvédelmi jelzőrendszer működtetése valamennyi tag számára hatalmas felelősség, hiszen a gyermekek alapvetően is „különleges bánásmódot igénylő” személyek, hatványozottan kiszolgáltatottak, sérülékenyek.

Az észlelő- és jelzőrendszeri tagok egymás felé történő közeledése, ha több közös konferencia, esetmegbeszélés, információcsere történik, lokálisan sokkal könnyebben lesznek orvosolhatóak a problémák. Az érintettek mindent megtesznek akár egy helyi rendőri szerv a családsegítő szolgálattal kommunikálva, akár a védőnő a gyermekorvos és a gyámügyi hatósággal együttműködve, kérvén más tagok segítségét, akkor a tevékenység sokkal összehangoltabb és eredményesebb lesz. A helyi szinten megvalósuló folyamatos kapcsolattartás és együttműködés az alapja a helyi problémák eredményes kezeléséhez.

A gyakorlati alkalmazás terén a mindennapi feladatellátásban a leginkább a végrehajtói állomány válik érintetté. A jogszabályi háttér, a törvényi keretek minden jelzőrendszeri tag esetében adottak. Elsődlegesen azonban nem szigorúbb szankciókkal kellene a működést fokozni, hanem a szemlélet olyan irányba történő terelésével, ami sugallja a jelzőrendszeri tagok számára a probléma súlyát és fontosságát. Elsősorban azért szükségesek a jelzőrendszeri tagok számára a közös oktatások, egyeztető fórumok, mert ezek által átláthatóvá válik a többi jelzőrendszeri tag működési mechanizmusa. Kiemelt figyelemmel a közoktatási intézményekre elsődlegesen a jelenlét és a kommunikáció fokozása volna a megoldás. Ha a körzeti megbízott rendszeresen kapcsolatot tart az iskolaigazgatóval, ha az iskolarendőrnek lehetősége nyílna többet kint lennie a rábízott intézményben, kevésbé idegenkednének a szereplők egymástól. A tapasztalatcsere bátrabbá tenné a pedagógusokat is abban az esetben, ha jelzéssel kell élni, segítséget kell kérni. Adott esetben az egyik legfontosabb problémakör, hogy a figyelmeztető jeleket későn realizálják, akár a közoktatási és köznevelési intézményekben is. Sokszor már csak akkor derül fény a bántalmazásra, ha már a helyzet egy súlyos szintig eszkalálódik. Viszont ha az adott családokkal, gyermekekkel kapcsolatosan folyamatos volna az információáramlás, akkor idejében orvosolhatóak lennének a gondok.

Természetesen a rendőrségnek-, mint a legális fizikai kényszer monopóliumát birtokló fegyveres szervezetnek kötelessége a védelméről és támogatásáról biztosítani valamennyi jelzőrendszeri tagok az eljárás során. Akár a családból történő kiemeléséről legyen szó, akár arról, hogy ha egy pedagógus bevonódik egy gyermekbántalmazással kapcsolatos eljárásba, jóval együttműködőbb, ha érzi a rendőrség védelmét és támogatását.

A nehezítő körülmény értelem-szerűen a jelzőrendszeri tagok alapfeladataiban-, rendeltetésében való lényeges eltérések összessége. Egyes információk például jóval hamarabb jutnak el akár a családsegítőhöz, akár az iskolákhoz is, azonban a gyakorlati tapasztalat alapján sokkal könnyebben mernék és akarnák is átadni az információt, ha a rendőrséget nem egy zárt, arctalan világnak látnák, hanem ismernék a helyi rendőröket, tudnák, hogy bátran élhetnek jelzéssel, kérhetnek segítséget, mert a karhatalom oldaláról hozzátehető többlettel a rendőrség ki fog állni a probléma megoldása mellett.

Természetesen a gyermekek számára is szükség volna ismeretterjesztésre, kapcsolattartásra. Pessimista gondolat ezzel összefüggésben, hogy amennyiben a rendőrség tájékoztatókat tartana, azzal „ötleteket adna” a gyermekeknek és egy olyan negatív kicsengése lenne a tevékenységnek, minek következtében megszorodnának a fals bejelentések a bántalmazásokkal kapcsolatosan. Természetesen a gyermekek képzelőereje nyilván nagyobb, de a social media és információs társadalom világában elkerülhetetlenek ezek a behatások. Hallanak, látnak dolgokat anélkül is, hogy azt a felnőttek a tudtukra adnák. Így ilyen szempontból teljesen irreleváns, hogy a rendőrség ad-e tájékoztatást a gyermekeknek arról, hogy milyen veszélynek lehetnek kitéve. Valótlán

bejelentések mindig voltak és lesznek, a felderítés terhe a rendőrségre nehezedik. Viszont jótékony hatása lehetne ezen gyakorlatnak, ha egy iskoláskorú gyermek hamarabb hallana az öt veszélyeztető szexuális bűncselekményekről mondjuk, mint hogy azt egy internetes közösségi oldalra feltett videóból lássa, akkor sokkal inkább mernének bizalommal fordulni a felnőttek felé és segítséget kérni.

A probléma leginkább azért súlyos és a felelősség nagysága abban rejlik, hogy a gyermekek jóval szenzitívebbek, a vulnerabilitás sokkal nagyobb, mint a felnőttek esetében. Ki vannak szolgáltatva a felnőtteknek, leginkább azoknak, akiknek a gondjaira vannak bízva.

A gyermekek életét az efféle elszenvedett események determinálják. Sokszor a társadalom perifériáján élő-, vagy halmozottan hátrányos helyzetű gyermekek már egy eleve reménytelennek hitt életbe születnek bele. Nagyon nagy esetszámban már az életük elején találkoznak a kirekesztettséggel, a megbélyegzéssel.

Azok a gyermekek, akik gyermekbántalmazás áldozatai lesznek bármilyen módon, a legtöbb esetben nem kapnak sem szeretetet, sem támogatást, sem védelmet a közvetlen környezetüktől, legtöbbször a saját szüleiktől.

7. Zárógondolatok

A gyermekvédelemi észlelő-, és jelzőrendszer tagjainak elsődleges feladata a gyermekek veszélyeztetettségének megelőzése, intézkedések megtétele a probléma megoldásának érdekében és az utánkövetés.

Azt, hogy egy gyermek potenciálisan bántalmazásnak, elhanyagolásnak, vagy rossz bánásmódnak van kitéve, számos rizikófaktor befolyásolhatja. Ilyenek a szülők előélete, korábbi hasonló esetek a családban, diszfunkcionális, vagy izolált család, a szülőknél fennálló mentális betegségek vagy addikciók, kriminalizálódás a család előzményében, de akár egyszerűen a diszharmonia is.

Mindent összevetve megállapítható, hogy a jelzőrendszer életképes működése érdekében fokozni kell az összehangoltságot, szükséges van folyamatos információcserére és képzésekre, amelyekkel kompenzálni lehet – a valamennyi jelzőrendszeri tag esetében egyöntetűen jelen lévő – humán-erőforrás és infrastruktúra esetében fellépő hiányokat. Fontos az egyéni attitűdváltás is. A gyakorlatban nehézséget jelenthet az összhang megtalálása az empátia, szociális szenzitivitás és szakmaiság között, kerülve a szenvtelenséget, de kizárva a szubjektumot. Mindazonáltal fontos erőforrás a kiszolgáltatott és segítségre szoruló gyermekek helyzetének javítása, mint olyan cél, mely érdekében a jelzőrendszeri tagok működnek.

Irodalomjegyzék

Szakirodalmi források

1. ÁRKI Ildikó, SCHEIBER Dóra, KOVÁCS Zsuzsanna: Gyermekbántalmazás és elhanyagolás. *Gyermekgyógyászati Továbbképző Szemle*, 2013/18.
2. BABITY Mária: *A gyermekbántalmazás rizikótényezőinek vizsgálata (magas kockázatot képviselő gyermeknevelési attitűdök, a szülővel kapcsolatos gyermekkori emlékek és néhány lehetséges közvetítő tényező összefüggései)* PhD. értekezés, Pécs, 2013.
3. BORBÍRÓ Andrea: Bűnmegelőzés, in: *A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve I.* (szerk.: Borbíró Andrea, Kerezsi Klára), IRM, Budapest, 2009.
4. CSEMÁNÉ VÁRADI Erika (szerk.): Bevezetés a bűnügyi tudományokba. Bíbor kiadó, Miskolc, 2007
5. CSEMÁNÉ VÁRADI Erika, JUHÁSZNÉ KOÓS Edit: Egy jó gyakorlat Magyarországról. A „Legyetek jók, ha tudtok!” komplex bűnmegelőzési modellprojekt, in: *Kultúraérzékeny*

- konfliktusok és kezelésük – technikák és jó gyakorlatok* (szerk.: . In: Csemáné Váradi Erika, Jacsó Judit), ME ÁJK AKIK, Miskolc, 2013
6. HEGEDŰS Judit, PINTYI Zoltán: *Segédanyag a gyermekbántalmazás témájához pedagógusok számára*, RÉV8 Józsefvárosi Rehabilitációs és Városfejlesztési Zrt., Budapest, 2008
 7. KOPASZ Marianna: Iskolai gyermekvédelmi jelzőrendszeri tagok észlelési és jelzési magatartása és annak meghatározói – elméleti modellek és empirikus kutatások. *Esély* 2021/3
 8. 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról
 9. 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
 10. *Módszertani Útmutató, A gyermekvédelmi észlelő- és jelzőrendszer működtetése kapcsán a gyermek bántalmazásának felismerésére és megszüntetésére irányuló szektorsemleges egységes elvek és módszertan*, Emberi Erőforrások Minisztériuma, Gyermekvédelmi és Gyámügyi Főosztálya, Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság Módszertani Főosztálya, 2017.

A DIGITÁLIS GAZDASÁG ADÓZTATÁSA, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ OLASZ DIGITÁLIS ADÓRA

Taxation on the digital economy with a special focus on the Italian digital service tax

ERDŐS ÉVA* - BODNÁR ILDIKÓ**

Az elmúlt évtizedekben egy olyan digitális forradalomnak vagyunk tanúi, mely fokozatos hatással van a gazdaság minden ágazatára és melynek hatására a gazdaság egyre inkább digitális gazdasággá válik. Mint minden forradalom, ez az új típusú vállalkozás is rejt magában pozitív és negatív aspektusokat egyaránt. Az adóztatás terén a legnagyobb kihívást az jelenti, hogy a nemzetközi adóztatás hagyományos szabályai szerint az adóztatás abban az országban történik, ahol a vállalkozás tényleges, azaz valós fizikai jelenléttel rendelkezik. A digitalizmus azonban átszövi a mindennapjainkat, de a digitális multinacionális vállalatok gyakran használják ki helyzetüket, azaz nem adóznak azokban az országokban, ahol a tevékenységüket végzik, mert fizikailag ott valójában nincsenek jelen, nincsen adójogi legitimitásuk. A nemzetközi adózásban arra vonatkozóan, hogy a digitális cégek is ott adózzanak, ahol valójában a profitot termelik, többféle próbálkozás és megoldási javaslat is született, folyamatos a törekvés az adóelkerülő gyakorlatok megakadályozására. Publikációnkban áttekintjük a digitális gazdasági környezetre vonatkozó adóztatási megoldásokat, többek között az Olaszországban bevezetett Digitális Szolgáltatási Adót is bemutatjuk.

Kulcsszavak: *A digitális gazdaság adóztatása, digitális szolgáltatási adó, globális minimumadó, adóelkerülés*

Abstract: In recent days, we have witnessed a digital revolution that is gradually impacting all sectors of the economy. Like all revolutions, this new type of economic revolution has both positive and negative aspects. The main challenge in the area of taxation is that, under the traditional rules of international taxation, that taxation takes place in the country where the company has a real physical presence. However, digitalism is pervading our daily lives, but digital multinationals often take advantage of their position by not being taxed in the countries where they operate because they do not have a physical presence or tax legitimacy in these countries. In international taxation, there have been various attempts and proposed solutions to ensure that digital companies are taxed where they actually generate their profits, and there is a continuous effort to prevent tax avoidance practices. In our publication, we review tax solutions for the digital economy, including the Digital Services Tax introduced in Italy.

Keywords: *taxation of the digital economy, digital services tax, global minimum tax, tax avoidance*

1. Bevezetés

* DR. ERDŐS ÉVA

PhD egyetemi docens,
Miskolci Egyetem Állam – és Jogtudományi Kar,
Államtudományi Intézet Pénzügyi Jogi Tanszék,
eva.erdos@uni-miskolc.hu
ORCID: 0000-0001-7002-0646

** BODNÁR ILDIKÓ

közgazdász, pénzügyi és gazdasági ügyintéző,
GÉMTECH Gépészeti Mérnöki Technológiai Tervező és Gyártó Kft.

Az elmúlt évtizedekben egy olyan digitális forradalomnak vagyunk tanúi, mely fokozatos hatással van a gazdaság minden ágazatára és melynek hatására a gazdaság egyre inkább digitális gazdasággá válik. Mint minden forradalom, ez az új típusú vállalkozás is rejt magában pozitív és negatív aspektusokat egyaránt. Különösen az utóbbit tekintve, a digitális vállalatok megjelenésével a piacon nyilvánvalóvá vált, hogy a nemzetközi adórendszer hatástalan a digitális új gazdasági szereplőkkel szemben, ugyanis az adórendszer alapjául szolgáló különböző kritériumok nem megfelelőek a digitális vállalatokkal szemben. “Az adóztatás terén a legnagyobb kihívást az jelenti, hogy a nemzetközi adóztatás hagyományos szabályai szerint az adóztatás abban az országban történik, ahol a vállalkozás tényleges, azaz valós fizikai jelenléttel rendelkezik.”¹ A nemzetközi adózásban és az európai politikában is a cél az átlátható, arányos közteherviselés elvének megfelelő adózás lenne, melynek értelmében az adózásnak a valódi értékteremtés helyén kell megvalósulnia, abban az országban ahol a tevékenységet végzi a digitális cég, ahol a profit valójában megtermelődik. Ez pedig ennek megfelelően – jelenleg még - nem lehet más csak az az egy ország, amely a társaság regisztrációja alapján az adójogi státuszt meghatározza, azonban a határokon átnyúló digitális tevékenység miatt mindazon országot be kellene vonni az adóztatásba, amelyben meghatározó tevékenységet folytat, és profitot termel a dot.com társaság.² Az elmúlt évtizedekben különböző intézmények, például az OECD (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet) a G20-akkal együttműködve igyekeztek globális megoldást találni a digitális alanyok megadóztatására.

A vállalatok válasza erre az eseményre az üzleti modellek módosításában rejlik, sokszor adóelkerülő gyakorlatok beépítésével. Az egyes országok különböző válaszokat adnak a digitális vállalkozások megadóztatására. Jelen tanulmány célja az OECD által kidolgozott projekt, az Európai Unió javaslatának, valamint egyes államok által elfogadott egyoldalú intézkedések elemzése annak érdekében, hogy megértsük, miként érvényesül a digitális gazdaság jelenleg, különös tekintettel az olasz gyakorlatra. Bár egyik országot sem lehet egyedülállónak tekinteni a téma tükrében, hiszen egy globális, határokon átnyúló szolgáltatási mátrixról beszélünk. Az elemzésekből az derül ki, hogy sürgős szükség van az adójog megváltoztatására a digitális gazdaság és a multinacionális vállalatok vonatkozásában, amelyek az agresszív adópolitikák révén elhanyagolható adókulcsokat, vagy egyenesen legális adófizetés-elkerülést tudnak elérni. Az OECD/G20 két pilléren alapuló javaslata több joghatóság konszenzusát is elérte.³

2. A digitális vállalkozások adóztatásának kihívásai

2.1.A digitális vállalkozások meghatározása

A digitális technológia, valamint az információs és kommunikációs technológiák fejlődése a társadalom minden szektorában éreztetik hatásukat, jelentősen felgyorsítva az idő múlását. Minden termelési folyamat, ezen túlmenően a modern kommunikáció fejlődése lerövidítette az emberek közötti távolságot, vagy egyenesen nullára csökkentette azt. A tudományos és technológiai fejlődés felgyorsulása az elmúlt években minőségi változásokat eredményezett a harmadik ipari forradalom elemeiben, melyek a negyedik ipari forradalomhoz vezettek. Ezt a forradalmat a fizikai tárgyak számítógépes hálózatokba való integrálása jellemzi, webes 02kapcsolaton keresztül, az emberi tényező minimális bevonásával. A digitális forradalom vitathatatlan főszereplője az internet. A negyedik ipari forradalom megjelenése jelentős gazdasági

¹Varga Erzsébet: A digitális vállalkozások adóztatásának kihívásai DOI: 10.37372/mrtvtpt.2020.1.14 , 268.o. Varga, Erzsébet (2020) *A digitális vállalkozások adóztatásának kihívásai*. In: Közös kihívások – egykor és most : Tanulmánykötet. Magyar Rendészettudományi Társaság Vám- és Pénzügyőri Tagozat, Budapest, pp. 267-280. ISBN 978-615-81441-1-7

² Erdős Éva: A digitális gazdaság és kereskedelem árnyoldala: a digitális adóelkerülés nemzetközi tendenciái, Miskolci Jogi Szemle 14. évfolyam (2019) 2. különszám 1. kötet, 236.o.

³ lásd az Európai Unióban a Tanács irányelvét, melyet a Tanács 2022-ben fogadott el: a multinacionális csoportokra az Unióban alkalmazandó globális minimum- adó értékről.

változásokhoz vezetett, itt ide tartoznak a digitális vállalkozások, amely különböző jelenségeket foglalnak magukban. A digitális gazdaság és a hagyományos gazdaság egyre inkább összekapcsolódik, így megnehezíti annak pontos meghatározását. Sem az OECD, sem a meglévő gazdasági ágazati kategóriák sem képesek egyértelmű és pontos választ adni a központi kérdésre: Hogyan gyakorolják a gazdasági tevékenységet úgy, hogy az digitálisnak tekinthető legyen? Hogyan és mi kerüljön adóztatásra és - főként - hol, a digitális vállalkozások gazdasági tevékenysége kapcsán? A digitális gazdaság ugyanis egy olyan folyamat eredménye, amely az információs és kommunikációs technológia (IKT) elterjedésének eredménye, egy olyan folyamat, amelyet nagyon nehéz egyértelműen behatárolni.

2.2. A digitális vállalkozásokat érintő probléma

A digitális technológiák, különösen az internet megjelenése lehetővé tette a vállalatok számára, hogy lehetőségük legyen arra, hogy termékeiket és szolgáltatásaikat a fizikai telephelyüktől eltérő helyszíneken is rendelkezésre bocsáthassák, szerte a világon. A digitális gazdaság óriási változást hozott, hiszen ma már a 20 legjelentősebb vállalatból 9 legnagyobb kapitalizációjú vállalat digitális vállalat, szemben a tíz évvel ezelőtti 20 -ból 1 aránnyal. A digitális gazdasági gyakorlatok jellemzője, hogy átlépik a hagyományos vállalkozások működésére vonatkozó szabályozási határokat, így ma már normális, hogy az a hely, ahol a vállalkozások árut állítanak elő vagy szolgáltatást nyújtanak, nem esnek egybe azokkal a helyekkel, ahol ezeket igénybe veszik.

Továbbá "adózási szempontból lényeges, hogy a digitális gazdaságban működő vállalkozásoknak a "piac államában" rendszerint nem keletkezik adózási szempontból értékelhető telephelyük, mivel nincs állandó fizikai jelenlétük, vagy olyan minimális jelenléttel rendelkeznek, amely nemzetközi adójog hagyományos szabályai szerint csak kiegészítő, előkészítő jellegűnek minősül. Előfordulhat, hogy a "piac államában" szerverrel telepítenek a tevékenység elősegítéséhez, vagy szoftvereket alkalmaznak, de a nemzetközi adózás hagyományos szabályai szerint az automatizált berendezések, így különösen a szerverek csak szűk körben, a szoftverek és adatok pedig rendszerint nem keletkeztetnek telephelyet."⁴ Az OECD Modellegyezmény, valamint annak Kommentárja értelmében egy weboldal működtetése, vagy hasonló virtuális jelenlét sem eredményez telephelyet.⁵

2.3. Adóoptimalizálás, adóelkerülés, káros adóügyi gyakorlatok

A témával kapcsolatban, az OECD és az EU a pénzmosás és az adócsalás elleni fellépését követően, némi pontosításra szorul az adóoptimalizálás néhány fokozata. Az adóoptimalizálás esetén, olyan adótervezési tevékenységről beszélünk, melynek segítségével megtalálhatjuk a törvényes módját annak, hogy kevesebb adót kelljen fizetnünk, vagy a kötelező adók befizetésének ütemezése kedvezőbb lehessen az adóalanyok számára.

A kedvezőbb adózási feltételek elérése érdekében vannak, akik nemzetközi cégalapítást is igénybe vesznek, de nem kell ehhez messzire menni, hiszen a saját lakóhelyünk szerinti országban is találunk erre példákat. A más országban alapított vállalkozás esetén egyértelmű, hogy az adott ország törvényei szerint az ott illetékes adóhatóságnak fizessük be a kötelező adókat. Nemcsak a befizetendő adó mértéke csökkenthető ezáltal, hanem adó visszaigénylésre is lehetőség nyílhat. "Az adópolitika gazdasági hatásai és a gyakorlatban való alkalmazhatósága kimutatható az egyes adófizetői és adózói csoportok magatartásában."⁶ "A tudatos adótervezéstől és adóoptimalizálástól az adó kikerülésén keresztül, egészen az adókijátszás és a büntetőjogban szankcionált adócsalásig

⁴ OECD Modellegyezmény Kommentárja, 5. cikk 42.2 pont. A szoftverek és az adatok nem rendelhetők egy földrajzi helyhez, ezért nem jön létre olyan állandó üzleti hely, amely az adóztatási jog alapjául szolgáló kapcsolóelvet, ún. nexust keletkeztetnek. in: Varga (2020) 268.

⁵Varga Erzsébet (2020): A digitális vállalkozások adóztatásának kihívásai. 268-269. o.

⁶ Az adózói magatartásokról ld. bővebben: Földes Gábor: X. Az adópolitikai döntések beszámítása az adózási magatartás alakításában in: Pénzügyi jog. (Szerk. Simon István) Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 403-411. o.

(költségvetési csalásig) terjedhet az adózási magatartások skálája. A különböző adómegettarítási technikák legalitása egy idő után átkerülhet a jogsértés kategóriájába, majd a szankcionált adócsalás és adóelkerülés tényállásába.”⁷

Az adótervezésre, azonban mint az adóoptimalizálás törvényes adócsökkentő módszerére tekinthetünk. A tanulmányban Földes Gábor szerint “az adótervezés a gazdasági, gazdaságossági számítások alapján történő adóoptimalizálást jelent, azaz a különböző adófizetési kötelezettségek és a jövedelmezőség olyan kombinációját, amely a vállalkozás számára az adott feltételek között a legkedvezőbb eredménnyel jár.”⁸

Amikor káros adójogi gyakorlatról olvasunk a szakirodalomban, elkerülhetetlen, hogy ne találkozzunk a “Double Irish with Dutch Sandwich” (Google), az Apple (Apple Operations Europe, Apple Sales International) “advance tax ruling” (feltételes adómegállapítás) ügyével, az Airbnb gyakorlatával, vagy a transzferázás kérdésével (Amazon).

A “Double Irish with Dutch Sandwich”, vagyis a “dupla ír-holland kettős szendvics” esetén a bevételt nagyon alacsony adókulccsal, vagy adózási kötelezettséget elő nem író országba helyezik át. Konkrétan arról van szó, hogy a Google az Egyesült Királyságból származó bevétele után nem fizette meg a 20% adót, mivel ott nincs telephelye, inkább az Írországból és Hollandiából lévő leányvállalatain keresztül, Bermudán - ahol nagyon alacsony adókulccsal történik a nyereség megadóztatása, vagy nem is kell adót fizetni - lévő offshore cégébe utalta. Ebben az egyetlen példában megtaláljuk a profit áthelyezést, agresszív adótervezést, a kettős vagy többes nem adózás gyakorlatát is.⁹ “Az Airbnb gyakorlata szintén a káros adójogi gyakorlatokhoz sorolható. Az Airbnb egy rövid szállásfoglalási rendszer, ami az USA-ban bír adójogi illetőséggel, de leányvállalatai, fióktelepei Nagy Britanniában és Franciaországban is vannak, a foglalás utáni 3 % jutalékot az ingatlan tulajdonosoktól szedik be, azonban az utazóktól is kérnek díjat. A Nagy Britanniában beszédett 657 millió font díjbevételeből csak 200 ezer font adót fizettek Nagy Britanniában, mivel a jutalékot az Airbnb ír leányvállalata könyvelte el.

3. Az első megoldási kísérletek nemzetközi keretek között

3.1. Kezdeti lépések

A kérdéssel kapcsolatos legfontosabb munkának tekinthetjük az OECD BEPS-projektjét, azonban az első kísérlet a megoldásra már 1997-ben megtörtént, amikor Finnországban egy konferenciát tartottak, ahol a témakörök között az e-kereskedelem, a digitális gazdaságok és az adórendszerek kapcsolata volt a megbeszélés tárgya.

Majd a következő évben Ottawában újabb konferenciát tartottak, ahol az előző találkozóon megvitatott témákról folytatták az értekezést. E konferencia fontos eredménye volt annak az öt adóelvnek a meghatározása, amelyek a digitális kereskedelem szabályozásának alapját képezik. Ezeket a Committee on Fiscal Affairs Adóügyi Bizottsága (CFA) által készített tanulmányban határozták meg. Átfogó célja, hogy hozzájáruljon a globalizáció mindenki javát szolgáló alakításához a hatékony és szilárd adópolitikák, nemzetközi adónormák és iránymutatások előmozdítása és fejlesztése révén, amelyek lehetővé teszik a kormányok részére, hogy jobb szolgáltatásokat nyújtsanak polgáraiknak, miközben maximalizálják a gazdasági növekedést, és elérik a környezetvédelmi és társadalmi célkitűzéseket. Munkájuk célja, hogy lehetővé tegye az OECD és a partner (azaz nem tag) kormányok számára, hogy javítsák nemzeti adórendszereik kialakítását és működését, elősegítsék az együttműködést és a koordinációt közöttük az adózás területén, valamint csökkentsék az adózási akadályokat.

⁷ Erdős Éva: A beruházásösztönzés adójoga, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2012. 169.o.

⁸ Földes Gábor: Az adópolitikai döntések beszámítása az adózási magatartás alakításába in: Pénzügyi Jog I. (szerk: Simon István) Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 410.o.

⁹ Erdős Éva: A digitális gazdaság és kereskedelem árnyoldala. Miskolci Jogi Szemle 14. évfolyam (2019) 2. különszám 1. kötet. 237. o.

1. Az OECD-tagok és partnerek növekedési potenciáljának maximalizálásával, valamint a kormányok környezetvédelmi és társadalmi céljainak elérésével összhangban hatékony és méltányos adórendszerek kialakításának támogatása az adópolitikai kérdések elemzésével, összehasonlító statisztikákkal, az országok tapasztalatainak összehasonlításával az adórendszerek kialakításában, valamint az adótervezésre és a kapcsolódó kérdésekre vonatkozó kutatások szponzorálása vagy lefolytatása révén;
2. elősegíti a kétoldalú adóegyezmények tárgyalását és a kapcsolódó hazai jogszabályok kialakítását és adminisztrációját;
3. támogatja az országok közötti kommunikációt és megfelelő politikák elfogadását a nemzetközi kettős adóztatás megelőzésére, valamint az adóelkerülés és adókikerülés elleni küzdelemre;
4. ösztönzi a nemzetközi kereskedelmet és beruházási áramlásokat torzító adóintézkedések megszüntetését;
5. előmozdítja az országok közötti kölcsönös segítségnyújtást ösztönző légkört, és olyan eljárásokat alakítanak ki, amelyek révén megvitathatók és megoldhatók a potenciálisan egymással ütköző adópolitikák és adminisztratív gyakorlatok;
6. igyekszik javítani az adóigazgatás hatékonyságát és eredményességét mind az adófizetői szolgáltatások, mind a végrehajtás tekintetében, többek között a vállalkozások által az összetett jogszabályok és rendeletek végrehajtása során viselt megfelelési költségek elemzésével, valamint lehetőség szerint egyszerűsítéssel az önkéntes megfelelés előmozdítása érdekében;
7. támogatja a partnerek integrációját a nemzetközi gazdaságba azáltal, hogy erősíti a velük folytatott politikai párbeszédet annak érdekében, hogy jobban megismerjék és hozzájáruljanak a bizottság normáihoz, iránymutatásaihoz és legjobb gyakorlataihoz.¹⁰

Rendelkezik ezenkívül az adósemlegesség, hatékonyság, bizonyosság, egyszerűség, egyértelműség továbbá a rugalmasság kérdéseiről. Előírja az alábbiakat:

- „ - adósemlegesség: a gazdasági szereplők döntéseinek gazdasági kritériumokon kell alapulniuk, és nem az adóügyi megfontolásoktól kell függnie ;
 - hatékonyság: az adóügyi szolgáltatások korszerűsítése és számítógépesítése olyan eszközök, amelyek lehetővé teszik az adminisztratív költségek és az adófizetők által az adókötelezettségek teljesítése során viselt költségek és az adókötelezettségek minimalizálását;
 - bizonyosság és egyszerűség: az adófizetők számára a szabályok megértését meg kell könnyíteni azzal, hogy azokat egyértelművé és egyszerűvé teszik;
 - egyértelműség: az adózásnak képesnek kell lennie arra, hogy a megfelelő időszakban a megfelelő mennyiségű bevételt termeljen, az adókijátszás és az adóelkerülés kockázatát a lehető legkisebbre kell csökkenteni;
 - rugalmasság: az adójogszabályok gyors és rugalmas alkalmazkodása az új kereskedelmi és gazdasági körülményekhez, illetve a kereskedelmi és technológiai realitásokhoz”¹¹
- Ezen a konferencián alakult ki az a keretrendszer, amely az „Adózás és elektronikus kereskedelem” című dokumentumban kristályosodott ki. Az ottawai adózási keretfeltételek végrehajtására 2001-ben került sor.

3.2. Az OECD BEPS Projektje

Az 1990-es évek utolsó évtizedében és a 2000-es évek elején kidolgozott megoldások mindegyike hatástalannak bizonyultak, így új megoldások keresésére készítették a tagokat.

2013-ban az OECD közzétett egy dokumentumot „Addressing Base Erosion and Profit Shifting” (Az adóalap-erózió és a nyereségáthelyezés kezelése) címmel, amelyben felvázolt ”egy olyan cselekvési tervet, amely megfelelő eszközökkel látná el az államokat, nemzeti és nemzetközi

¹⁰ <https://oecdgroups.oecd.org/Bodies/ShowBodyView.aspx?BodyID=963&Lang=en>, letöltés ideje: 2024.08.20 14:14

¹¹ E. DELLA VALLE - G. FRANSONI. L'imposta sui servizi digitali, Wolters Kluwer Italia Srl, Milano 2022, pp. 17-18.

jellegű eszközökkel, amelyek célja az adójogok hozzáigazítása az alapul szolgáló gazdasági valósághoz.”¹² Nemzetközi eszközök útján kívánja megakadályozni, hogy a multinacionális vállalatok különböző adómegkerülési technikákkal csoportosíthassák át profitjukat az értékteremtés helyéről oda, ahol kedvezőbben adózhatnak. A csomag javaslata nem más, mint, hogy a digitális vállalatok adójuk egy részét ott fizessék meg, ahol a fogyasztó a szolgáltatást igénybe vette.¹³ Később, ugyanezen év júliusában újabb dokumentumot tett közzé, melynek címe „Cselekvési terv az adóalap-erőzójáról és a nyereségáthelyezéséről” című dokumentumot, amely egy 15 részre tagolt terven és egy három elemre épülő rendszeren alapult. Céljának tekintette:

1., „A határokon átnyúló tevékenységeket érintő nemzeti szabályok következetességének bevezetését;

2. A nemzetközi szabványok teljes körű hatásának és előnyeinek helyreállítását

3. Az átláthatóság biztosítása a nagyobb biztonság és kiszámíthatóság előmozdítása mellett”¹⁴.

Azóta valamennyi G20-ország és OECD-ország dolgozik egy egyenlőségi terven, amelyről többek között az Európai Bizottság is kifejtette véleményét. A fejlődő országok is részt vettek a projektben, különböző mechanizmusok révén, például az Adóügyi Bizottságban való közvetlen részvétel révén. A projekt kidolgozása során az összes kulcsfontosságú jellemzőt figyelembe vették a digitális gazdaságra vonatkozóan. A dokumentumban először is módosítják az állandó telephely fogalmát. A transzferárképzésre és a CFC (Controlled Foreign Company - Ellenőrzött Külföldi Társaság - EKT) -szabályokra vonatkozó iránymutatások szervezésére is. EKT az a külföldi személy lehet, aki nem minősül belföldi adózónak a társasági adó törvény szerint.

A dokumentum ezután a közvetett adókra összpontosít, kidolgozva és azonosítva olyan végrehajtási mechanizmusokat, amelyek megkönnyítik a HÉA (hozzáadottértékadó - rendszere) beszedését.

A 2006/112/EK irányelv az Európai Unió (EU) jelenleg hatályos héa-szabályozásának egyértelműsítése céljából átdolgozza és hatályon kívül helyezi a hozzáadottérték-adóról (héa) szóló hatodik irányelvet. Az említett irányelv szerint adóköteles ügyletek közé tartozik az EU-n belüli termékértékesítés és szolgáltatásnyújtás, az uniós tagállamok közötti termékbeszerzés és az áruk nem uniós országból történő behozatala az EU-ba.

Az adóztatás helye az ügylet jellegétől, az értékesített termék típusától, valamint attól függ, hogy fuvarozásra is sor kerül-e. Termékértékesítés esetén elmondhatjuk, az az adózás helye, ahol a terméket értékesítik. Tagállamok közötti termékbeszerzés esetén az az adózás helye, ahová a termékeket fuvarozzák, vagyis az a tagállam, ahová a termékek a másik tagállamból való fuvarozást követően érkeznek. Termékbehozatal során az a tagállam az adózás helye, ahová a termékek megérkeznek. Szolgáltatásnyújtáskor az az adózás helye, amit a szolgáltatásnyújtás teljesítési helyének mondanak. Ez nem csupán az adott szolgáltatás típusától függ, hanem a szolgáltatást igénybe vevő ügyfél típusától is. Általános szabály, hogy egy szolgáltatást a vevő helyén kell megadóztatni, ha üzleti vállalkozás, vagy a szolgáltató helyén, ha a vevő magánszemély. Annak biztosítása érdekében, hogy a szolgáltatást azon a helyen adóztassák meg, ahol azt ténylegesen igénybe veszik, vannak bizonyos kivételek ezen általános szabályok alól, többek között a következők:

- ingatlannal összefüggő szolgáltatások;
- utasszállítás;
- kultúrával, sporttal, oktatással és szórakoztatással kapcsolatos tevékenységek;

12 E. DELLA VALLE - G. FRANSONI. L'imposta sui servizi digitali, Wolters Kluwer Italia Srl, Milano 2022, p. 19.

13 A digitális szektor adóztatása. Infojegyzet, Országgyűlés Hivatala Közgyűjtemény és Közművelődési Igazgatóság Képviselői Információs Szolgálat, 2021/53. 2021. június 11.

14 OECD/G20, Base Erosion and Profit Shifting Project, Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 – 2015 Final Report, 2015.

- éttermi szolgáltatások.¹⁵ 15 intézkedés befejezéséhez szükséges munka két év elteltével fejeződött be, és a mai napig több mint 135 ország hajtja végre ezeket az intézkedéseket, amelyek célja az adóelkerülés elleni küzdelem, az adózás javításának a nemzetközi adószabályok következetességének javítása és az átláthatóbb adózási környezet biztosítása.
- Az OECD által 2015-ben közzétett zárójelentés arra a következtetésre jutott, hogy egyetlen adószabály önmagában nem tette lehetővé a BEPS-t, hanem a különböző kérdések közötti kölcsönhatás teszi azt lehetővé.

A BEPS-csomag elfogadásával az OECD- és G20-országok, valamint az összes fejlődő ország, amelyek fejlődő országnak tekinthetők, lefektetik egy modern nemzetközi adózási keretrendszer alapjait. Ennek értelmében tehát elmondhatjuk, hogy a nyereséget ott kell megadóztatni, ahol a gazdasági tevékenységet folytatja és ahol az értékteremtés zajlik.

3.3. A GLOBE II. – Globális minimumadó két pillére

„A gazdaság digitalizációjából adódó adózási kihívások kezelése volt a BEPS-projekt egyik legfontosabb célkitűzése”¹⁶.

A 2015-ös jelentést követően a G20-ak kérésére 2018 márciusában időközi jelentést készítettek. A következő, 2019-es év jelenti a fordulópontot.

Az első pillér a nyereségfelosztásra összpontosít, azaz feladata egy olyan rendszer kidolgozása, amely lehetővé tenné a nyereség igazságos elosztását az Európai Unióban működő vállalatok között. Ennek lehetővé tétele érdekében egy új nexust vezettek be, amely a „jelentős digitális jelenlétet” új kritériumként határozza meg és amely összekapcsolja azokhoz a joghatóságokhoz, ahol a vállalatok jelentős kapcsolatokat tartanak fenn a fogyasztókkal, függetlenül attól, hogy rendelkeznek-e fizikai jelenléttel az adott országban. „Az első pillér az államoknak a jövedelem megadóztatására jogot biztosító szabályok felülvizsgálatát javasolja a multinacionális vállalatok határokon átnyúló jövedelmének adóztatására, a digitalizációval kapcsolatos újítások fényében a gazdaságban bekövetkező digitalizációval kapcsolatos újítások miatt.”¹⁷

Az első pillér dokumentuma azzal, hogy hatástalannak nyilvánítja a csak a vállalatok területi jelenlétét, olyan nexust javasol, amely figyelembe veszi a jelentős digitális jelenlétet és nem csak a már meglévő gazdasági jelenlétet. Ebben az összefüggésben a javaslat a piaci joghatóságok adóztatási jogainak kiterjesztését javasolja a következő területeken ahol „egy vállalkozás aktív és tartós részvétele az adott joghatóság gazdaságában a távolról irányított tevékenységek révén”.¹⁸

A második pillér az elsővel szemben a globális minimumadóra összpontosít, és a fennmaradó BEPS-kérdések megoldására.

Az első és a második pillérnek megfelelő két beavatkozási területre való felosztás határozza meg a nemzetközi szinten a jövőbeni lépések hatókörét. A következőkben meghatározottak alapján a nyilvános konzultáción az alábbiak hangzottak el:

- a nyereségfelosztási kritériumok és azok szükséges felülvizsgálata (azaz az első pillér) és;
- a „profitáthelyezés” jelenségei elleni küzdelem eredeti célkitűzésének nyomon követésére irányuló szándék, amelynek alapján az inkluzív keretrendszer kidolgoz egy „globális adóalap-erodálás-elleni javaslatot” (a továbbiakban: GloBE), mint a multinacionális vállalatok „minimális adószintjének” biztosítását célzó eszközt, anélkül azonban, hogy az alanyi hatályát a digitális ágazat szereplőire korlátozná (azaz a második pillér).¹⁹

¹⁵<https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/summary/the-european-union-s-common-system-of-value-added-tax-vat.html>, Letöltés ideje: 2024.08.20 18:24

¹⁶OECD/G20, Base Erosion and Profit Shifting Project Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar One Blueprint, 2020

¹⁷E. DELLA VALLE - G. FRANSONI. L'imposta sui servizi digitali, Wolters Kluwer Italia Srl, Milano 2022, p. 25.

¹⁸OECD/G20, Base Erosion and Profit Shifting Project Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar One Blueprint, 2020

¹⁹E. DELLA VALLE - G. FRANSONI. L'imposta sui servizi digitali, Wolters Kluwer Italia Srl, Milano 2022, p. 25.

E két új pillérre épül a multinacionális csoportokra vonatkozó új adórendszer, amelynek hozzá kell járulnia a globális gazdaság biztonságához és stabilitásához. A GLOBE II. második pillére 2024-től már révbe ért, az egységes 15%-os globális minimumadó alkalmazandó azokra a multinacionális vállalatokra, melyek éves árbevétele 750 millió Eurót eléri, az EU Tanácsi irányelvet 2022. decemberében fogadták el.²⁰

4. Olasz válasz a digitális gazdaság adójogi környezetének változására

4.1 A digitális szolgáltatások adója

Olaszország azon tagállamok közé tartozik, amelyek az Európai Tanács adóelkerülési irányelvét²¹ követően áttért arra, hogy belső megoldást keressen a digitális gazdaság okozta adó-problémára. Az olasz jogalkotó által végzett munka pontosan az Európai Unió 2018-ban előterjesztett tervezet-javaslatán alapul, amelyet az EU később elvetett.

Az Olaszország által javasolt digitális szolgáltatásokra kivetett adó (ISD) olyan adó, amely különbözik a többlettől, mivel nem olyan adó, amely a jövedelmet, nemhogy a forgalmat érinti, hanem „valódi közvetett adó a felhasználók személyes adatainak felhasználására, amely tökéletesen összhangban van azzal a céllal, amelynek érdekében létrehozták. Valójában egy égbekiáltó hiányosságot pótol: az adózási kapcsolat hiányát a transznacionális jövedelem és a felhasználók tartózkodási helye szerinti állam (vagyonforrás) közötti adóztatási kapcsolatban; és van egy egyértelmű előnye: a felhasználók nem ellenőrizhetők a multinacionális vállalatok által, így az ilyen adó hatékony eszközt jelent az agresszív adótervezés problémáinak megoldására, a multinacionális vállalatok agresszív adótervezése ellen.”²²

Az olasz jogalkotó által bemutatott megoldás azonban nem végleges, mivel a következő feltételeknek van alávetve és halasztott hatályon kívül helyezés alá esik, ami azt jelenti, hogy hatályon kívül helyezése függőben van, és akkor válik véglegessé, amikor egy pillanatban nemzetközi megoldás születik.

4.2. A digitális szolgáltatásra kivetett olasz adó adóalanyai

A digitális szolgáltatások adója minden vállalkozóra vonatkozik, függetlenül attól, hogy milyen típusú szervezet annak jellegétől függetlenül, függetlenül attól, hogy az olasz állam területén illetőséggel bírnak-e vagy sem, vagy akik a két küszöbértéket meghaladják az adózási időszakban (az adó alkalmazásának évét megelőző naptári év).

Digitális adózás az alábbi két küszöb értékre vonatkozóan került meghatározásra:

- 750 millió EUR vagy azt meghaladó teljes globális bevétel;
- a digitális szolgáltatásokhoz kapcsolódó bevételek legalább 5,5 millió eurót érnek el, természetesen Olaszország területén realizált bevételekre vonatkozóan.

A két küszöbérték megválasztásakor a jogalkotó az Európai Tanácsi irányelvben előírt küszöbértékekből indult ki:

Ami az első küszöbértéket illeti, a jogalkotó úgy döntött, hogy azt olyan összegben állapítja meg, amely megegyezik a következő irányelvvel, míg a második küszöbértéket illetően a jogalkotó úgy döntött, hogy megváltoztatja azt, és alacsonyabb értéket választott, amely az irányelvben meghatározott arány töredékének felel meg, pontosabban az alábbi értéknek 11 %-nak, így 50 millió euróról 5,5 millió euróra csökkentve. A két küszöbérték célja, hogy az ISD-t (digitális

²⁰ lásd a Tanács (EU) 2022/2523 irányelve (2022. december 14.) az Unióban a multinacionális vállalatcsoportokra és a nagy volumenű belföldi vállalatcsoportokra vonatkozó globális minimum-adószint biztosításáról

²¹ ATAD (Anti Tax Avoidance Directive) A Tanács (EU) 2016/1164 irányelve (2016. július 12.) a belső piac működését közvetlenül érintő adókikerülési gyakorlatok elleni szabályok megállapításáról

²²N. SARTORI, L'imposta italiana sui servizi digitali: Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, fasc.4, 1 DICEMBRE 2021, p. 494.

szolgáltatások adója) csak azokra a vállalatokra alkalmazzák, amelyek a felhasználók személyes adatainak felhasználásával valódi értéket teremthetnek, hogy csak a digitális piacon már aktív vállalatokra vonatkozzon. Csak a digitális piacot domináns módon uraló már működő vállalkozások legyenek az adó alanyai, ugyanakkor lehetővé kell tenni más kis- és nagyvállalatok számára, hogy belépjenek a piacra azáltal, hogy nem akadályozzák a szabad versenyt. Az adó kivétel az alkalmazás évét megelőző évre vonatkozik, ami azt jelenti, hogy ha egy személy az adó alkalmazásának évében nem lépi túl az előre meghatározott küszöbértékeket, de az azt megelőző évben túllépte azokat, akkor is meg kell fizetnie azt.

4.3. A digitális szolgáltatások adójának bevezetése

A digitális szolgáltatások adójának előfeltételének meghatározása határozottan egyszerű feladat; valójában viszont bonyolult eme séma felvázolása erre az adóra vonatkozóan. Igazság szerint úgy tűnik, hogy egy többféle adóról van szó, mert bizonyos tekintetben hasonlít egy jövedéki adóra, máshol reklámadóra, megint máshol pedig forgalmi adóra (mivel az adóalapot a belföldi digitális szolgáltatásokhoz kapcsolódó bruttó bevételek alkotják),²³

Kezdjük azzal, hogy ez az adó az olyan felhasználók által igénybe vett különböző típusú digitális szolgáltatásokra vonatkozik, akik az olasz állam területén tartózkodnak.

Ezek a szolgáltatások a következők:

1. célzott reklámok terjesztése a digitális platformok felhasználói számára digitális platformokon keresztül;

2. olyan digitális platformok létrehozása, amelyek lehetővé teszik a kapcsolatok létrehozását a platformok felhasználói közötti, azzal a céllal is, hogy megkönnyítsék az áruk és szolgáltatások cseréjét (digitális többoldalú interfésze; a digitális platformok felhasználói közötti interakciót digitális többoldalú interfészek);

3. a felhasználók adatainak továbbítása.

4. Az új adó jellegének keretbe foglalásához figyelembe kell venni, hogy a felhasználók nem végső fogyasztók (vagy vásárlók), hanem maguk is termelési tényezők, és ezért hozzájárulnak a vállalat számára történő értékteremtéshez.²⁴

4.3.1 A célzott hirdetési szolgáltatások köre és adóalapja

A digitális szolgáltatások adója szempontjából releváns digitális szolgáltatások három típusának egyike a hirdetési szolgáltatások köre és az erre a szolgáltatásra vonatkozó intézkedés leírja, mint olyan tevékenységet, amelyet két mód jellemez

- a szolgáltatás digitális platformon történő elhelyezése;

- a szolgáltatás megjelenítése szintén egy digitális platformon.

„Az ilyen tevékenységek - az egyik oldalon a kihelyező és a kiállító között, a másik oldalon a kihelyező és a megbízója közötti kapcsolatokban - a Rendelet 3.3. pontjában tett elhatárolás függvényében „relevánsnak” minősülő bevételeket generálnak az adózás szempontjából.

A rendelet 3.5. pontja valójában relevánsnak minősíti az olyan ellenértékeket, amelyek a digitális interfészekben történő elhelyezési tevékenységgel összefüggésben keletkeznek, valamint azokat, melyek az interfészekben való megjelenéssel kapcsolatban merülnek fel,²⁵

A csoporton belüli ügyletekből származó bevételek nem számítanak bele az adóköteles jövedelembe, azaz a más társaságok termékeire vagy szolgáltatásaira vonatkozó reklámok

²³N. SARTORI, L'imposta italiana sui servizi digitali: Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, fasc.4, 1 DICEMBRE 2021, p. 494.

²⁴N. SARTORI, L'imposta italiana sui servizi digitali: Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, fasc.4, 1 DICEMBRE 2021, p. 494.

²⁵E. DELLA VALLE - G. FRANSONI. L'imposta sui servizi digitali, Wolters Kluwer Italia Srl, Milano 2022, pp. 73-74.

közvetítéséből származó tevékenység, amelyek ugyanahhoz a csoporthoz tartoznak, nem keletkeztet ISD adóköteles eseményt. Ezzel az a célja, hogy csak azok adózzanak, akik célzott reklámszolgáltatást nyújtanak harmadik feleknek, akik nem tartoznak ugyanahhoz a vállalatcsoporthoz. A bevételek azonosításától most az adóalap meghatározásához jutunk, amelyen a későbbiekben 3%-os kulcsot kell alkalmazni

számláló: a digitális platformon megjelenített célzott reklámüzenetek száma a következő személyek számára az államban található felhasználóknak;

- nevező: a digitális platformon megjelenő összes célzott reklámüzenet (mind a felhasználók számára, mind a felhasználók számára) az államban és az államon kívüli felhasználók számára egyaránt).

Az ebből az arányból adódó százalékos értékkel megszorozzák a vonatkozó bevételeket, a kapott eredmény lesz az adóalap, amelyre a kulcsot alkalmazzák.

De mi az a jellemző elem, amely egy személyt az adó hatálya alá von, és amely ennek hiányában nem teszi az alanyt adóalannyá? „A meghatározó elem az adó szempontjából

az adóalanyiság szempontjából nem a reklámtevékenység, hanem az, ami feltételezi (vagy függ az)említett „profilalkotástól”. Általánosságban ugyanis hasznos szempont az azonosításához az egy adó előfeltételének azonosítása, ha megvizsgáljuk, hogy objektív szempontból mi különbözteti meg azt a személyt, aki - minden egyéb körülmény változatlansága mellett - a következők szerint jár el minden egyéb feltételnek megfelelően, mentesül az adó alól az adó alanya. Figyelembe véve az ISD-t ebből a szempontból, teljesen világos, hogy a megkülönböztető elem pontosan az a tény, hogy a reklámüzenetet, a címzettre vonatkozó adatokat egy előzetes adatgyűjtési tevékenység alapján közvetítik egy későbbi feldolgozás érdekében (azaz a reklám céljára).”²⁶

4.3.2 A többoldalú interfész-szolgáltatások hatálya és adóalapja

Amikor multilaterális interfészről beszélünk, nehéz megérteni, hogy mit értünk alatta, tekintettel a különböző definíciói miatt. A tárgyalt adó azokat a kapcsolódási pontokat veszi figyelembe, amelyeken a hálózaton belüli, a kereslet és a kínálat számára egyaránt nyitott tereket jelentenek. Ezeknek az interfészeknek az értéke ezen platformok különböző felhasználói közötti kapcsolatokban és kölcsönhatásokban rejlenek. Minél több felhasználó minél több felhasználóval rendelkezik, annál nagyobb a kapcsolódási pontok által létrehozott érték.

Az ISD mindenekelőtt két különböző típusú interfészre gondol:

- digitális platformok, amelyek célja, hogy megkönnyítsék az áruk és szolgáltatások cseréjét a különböző szereplők között;

- olyan digitális platformok, amelyek kizárólagos célja, hogy összekapcsolják a felhasználókat egymással, de amelyek áruk és szolgáltatások cseréjére adnak alkalmat.

E megkülönböztetés szerint tehát a digitális platformok különbözőképpen tekintendők függetlenül attól, hogy a csere révén, vagy a hozzáféréshez szükséges díjakon keresztül termelnek-e bevételt digitális platform szolgáltatásához való hozzáféréskor.

Az így meghatározott bevételek a digitális szolgáltatások adója szempontjából releváns bevételek, mindig a következő összegek nélkül a csoporton belül realizáltakkal együtt, és csak azon rész tekintetében, amely nem a cseréért fizetett összegre vonatkozik.

„A világszerte realizált vonatkozó bevételek csak az olyan rész tekintetében adókötelesek, amely az állam területére eső rész és amelyet az alábbiakból álló százalékos arány alapján határoznak meg:

(a) a kereskedelmet elősegítő interfészek biztosításából származó bevételek esetében az olyan termékértékesítések és szolgáltatásnyújtások számának aránya, amelyek közül legalább az egyik az állam területén található szerződő fél, az eszköznek az IP címe alapján, amelyről a hozzáférés

²⁶E. DELLA VALLE - G. FRANSONI. L'imposta sui servizi digitali, Wolters Kluwer Italia Srl, Milano 2022, pp. 76-77.

történik (a Rendelet 4.4. pontjának jelenlegi megfogalmazása szerint kétséges, hogy a „hely”-et minden egyes szállítás esetében azonosítani kell, vagy az állam területén található egyedi megrendelés az állam területét is bevonja-e a számlálóba az ugyanazon állam területére történő minden további szállítás esetén.

(b) a kizárólag az alábbiakat elősegítő digitális interfészek biztosításából származó bevételek esetében (nem közvetlenül a kereskedelmet) az adókötelezettség mértékét úgy kell kiszámítani, hogy mint a fiókkal rendelkező felhasználók teljes száma (vagy angolszász kifejezéssel élve: fiók) közötti arány (vagy angolszász kifejezéssel élve: számla) nyitott (akár csak az év egy részében) az állam területén található eszközön keresztül, és az összes felhasználó összlétszáma között. Állam és az összes felhasználó teljes száma „²⁷

Az így kiszámított százalék és az összes vonatkozó bevétel szorzata adja azt az adóalapot, amelyre ezután a 3%-os adókulcsot kell alkalmazni.

Hasznos megjegyezni, hogy még ha nem is közvetlenül, de a felhasználói adatok is abszolút központi szerepet játszanak; valójában ezek az interfészek biztosítják az interakciót és a kapcsolatot a felhasználók adatainak átadása és cseréje alapján a digitális platformokra előfizetett felhasználók között.

4.3.3 A felhasználói adatátviteli szolgáltatások hatálya és adóalapja

Az utolsó vizsgálandó szolgáltatástípus az adatcserére és -átvitelre vonatkozó szolgáltatásokra vonatkozik az edigitális platformok használata során keletkező és gyűjtött felhasználói adatok átadásával kapcsolatban. Ezen tevékenységet két elem jellemzi:

- jogi: harmadik felek lehetősége arra, hogy díj ellenében felhasználják az adatokat;
- anyagi: a felhasznált adatok típusa; az adó valójában csak azon adatok felhasználását veszi figyelembe, amelyek a digitális platformok felhasználók általi használatából származnak.

Az adó szempontjából releváns bevételek tehát mindazok, amelyek - szintén az átutalások nélkül - a kettős adóztatás elkerülése érdekében a csoporton belüli átutalások, ezekből a tevékenységekből származnak.

Az adóköteles rész itt is a következő arányból adódik:

- számláló: az államban található azon felhasználók teljes száma, akik a továbbított adatokat létrehozták;
- nevező: a továbbított adatokat létrehozó felhasználók teljes száma.

Az előző két esethez hasonlóan a fentiekben kiszámított arányt meg kell szorozni a releváns bevételekkel, így kapjuk meg az adóalapot, amelyre az adókulcsot alkalmazni kell, tehát a 3%-ot.

4.4. Kivételeket képező esetek köre

Miután a digitális szolgáltatásokra kivetett adó előfeltételeit és jellegét meghatároztuk, könnyebb körül határolni azokat a helyzeteket, amelyekben az adó alkalmazása alól kivételt képeznek.

A nemzeti jogalkotó felsorolta azokat a szolgáltatásokat, amelyekre az adó nem vonatkozik a 2019. évi költségvetési törvény 1. cikkének 37. bekezdése alapján. Ezek a szolgáltatások a következők:

1. „a közvetlen termékértékesítés és szolgáltatásnyújtás, digitális közvetítői szolgáltatás részeként;
2. a termékértékesítő vagy szolgáltatásnyújtó weboldalán keresztül megrendelt termékértékesítés vagy szolgáltatásnyújtás, amennyiben a szállító nem közvetítőként jár el;
3. olyan digitális interfész nyújtása, amelynek kizárólagos vagy fő célja az interfészt üzemeltető jogalany által az interfész felhasználói számára történő digitális tartalmak, kommunikációs szolgáltatások vagy fizetési szolgáltatások nyújtása;
4. pénzügyi szolgáltatások kezelésére használt digitális interfész biztosítása;

²⁷E. DELLA VALLE - G. FRANSONI. L'imposta sui servizi digitali, Wolters Kluwer Italia Srl, Milano 2022, p. 85.

5. a d) pontban megjelölt szolgáltatásokat nyújtó szervezetek általi adattovábbítás;
6. a tematikai platformok szervezésével és kezelésével kapcsolatos tevékenységek végzése a villamos energia, gáz, környezetvédelmi tanúsítványok és tüzelőanyagok cseréje, valamint az ezeken gyűjtött kapcsolódó adatok továbbítása és minden egyéb kapcsolódó tevékenység „²⁸

Következtetések

Közel két évtizede keresik a globálisan elfogadott megoldást a problémára, amelyet a digitális technológiák és a digitális gazdaság megjelenése és működése idézett elő.

Az a tény, hogy a digitális szereplők nem igényelnek állandó székhelyet más államokban, mint amelyekben illetőségük van, a felhasználói adatok értékteremtő célú kiaknázása azt jelentette, hogy nem voltak megfelelő adószabályok az ilyen szervezetek megfelelő adóztatására.

2013-tól napjainkig töretlenül folyt a munka a globális szintű megoldás keresése érdekében. Ez nagyfokú bizonytalanságot jelentett, amely abból adódott és adódik, hogy a problémát nehéz összehangoltan megoldani. Addig is különböző országok, köztük Olaszország, nem tétlenkedett és átmeneti megoldásokat talált a probléma megfékezésére, a joghézagok kitöltésére, annak érdekében, hogy a megállíthatatlan technológiai és gazdasági fejlődés okozta újdonságok adaptálása sem maradjon el. A digitális adóztatás fő sarokpontjait vizsgáltuk ebben a publikációban, egy olaszországi megoldás bemutatásával. A megoldást az összefogásban született globális minimumadó bevezetése jelentheti, melyet Magyarország a II. pillér vonatkozásában 2024. január 1-től vezetett be²⁹, és az európai uniós irányelv értelmében Olaszországnak is át kell vennie a következő évtől.

A megoldás helyes vagy helytelen eredményeit a digitális multinacionális cégekre vonatkozóan, pedig majd a gyakorlati alkalmazás fogja felszínre hozni.

Bibliográfia

- 1.Varga Erzsébet: A digitális vállalkozások adóztatásának kihívásai. <https://core.ac.uk/download/pdf/328818152.pdf>
2. Erdős Éva: A digitális gazdaság és kereskedelem árnyoldala: a digitális adóelkerülés nemzetközi tendenciái, Miskolci Jogi Szemle 14. évfolyam (2019) 2. különszám 1. kötet,236.o.
- 3.lásd. OECD Modellegyezmény Kommentárja, 5. cikk 42.2 pont.
- 4.Varga Erzsébet: A digitális vállalkozások adóztatásának kihívásai. 268-269. o.
- 5.Az adózói magatartásokról ld. bővebben: Földes Gábor: X. Az adópolitikai döntések beszámítása az adózási magatartás alakításában in: Pénzügyi jog. (Szerk. Simon István) Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 403-411. o.
- 6.Erdős Éva: A beruházásösztönzés adójoga, Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2012. 169.o
- 7.Földes Gábor: Az adópolitikai döntések beszámítása az adózói magatartás alakításába in: Pénzügyi Jog I. (szerk: Simon István) Osiris Kiadó, Budapest, 2007. 410.o.

²⁸Circ. N.3 Agenzia delle entrate, 23 marzo 2021, pp. 34 e 35.

https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/0/Circolare_3_23.03.2021+%282%29.pdf/d5577f9-bbed-5285-ad18-058032f6a23a?letöltés, letöltés ideje: 2024.08.25.

²⁹ 2023. évi LXXXIII törvény a globális minimumadósintet biztosító kiegészítő adókról és ezzel összefüggésben egyes adótörvények módosításáról.

- 8.Erdős Éva: A digitális gazdaság és kereskedelem árnyoldala. Miskolci Jogi Szemle 14. évfolyam (2019) 2. különszám 1. kötet. 237. o.
- 9.Erdős Éva: A digitális gazdaság adóztatásának trendjei. Iustim Aequum Salutare XV.:2020.4 7-18. 11.o.
- 10.<https://oecdgroups.oecd.org/Bodies/ShowBodyView.aspx?BodyID=963&Lang=en>, letöltés ideje: 2024.08.20 14:14
- 11.E. DELLA VALLE - G. FRANSONI. L'imposta sui servizi digitali, Wolters Kluwer Italia Srl, Milano 2022, pp. 17-18
- 12.A digitális szektor adóztatása. Infojegyzet, Országgyűlés Hivatala Közgyűjtemény és Közművelődési Igazgatóság Képviselői Információs Szolgálat, 2021/53. 2021. június 11.
- 13.OCSE/G20, Base Erosion and Profit Shifting Project, Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 – 2015 Final Report, 2015.
- 14.<https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/summary/the-european-union-s-common-system-of-value-added-tax-vat.html>, Letöltés ideje: 2024.08.20 18:20
- 15.OECD/G20, Base Erosion and Profit Shifting Project Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar One Blueprint, 2020
- 16.N. SARTORI, L'imposta italiana sui servizi digitali: Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze, fasc.4, 1 DICEMBRE 2021, p. 494.
- 17.Circ. N.3 Agenzia delle entrate, 23 marzo 2021, pp. 34 e 35.
- 18.https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/0/Circolare_3_23.03.2021+%282%29.pdf/d5577f9-bbed-5285-ad18-058032f6a23aletöltés, letöltés ideje: 2024.08.25.

MOMMSEN ÉS AZ ÜNNEPI JÁTÉKOK

Mommsen and the festive games

GEDEON MAGDOLNA*

Az ókori Rómában az ünnepi játékokat az istenek tiszteletére rendezték. A *ludi publici* évenként, meghatározott napon tartott játékok voltak. A *ludi votivi* rendkívüli játékok voltak, melyeket a rómaiak valamilyen vészhelyzetben tett fogadalom teljesítéséként rendeztek. Theodor Mommsen szerint a Iuppiter tiszteletére rendezett *ludi Romani* eleinte fogadalmi játékok voltak, és csak később váltak évenként megrendezett játékokká. Mommsen e felfogását több pontban támasztja alá. Ezeket a téziseket azonban számos kérdésben kétségbe lehet vonni, így inkább az valószínűsíthető, hogy a *ludi Romani* a kezdetektől az évenként megrendezett játékok közé tartoztak.

Kulcsszavak: *ludi Romani, ludi magni, ludi votivi, ludi publici, aedilis.*

In ancient Rome, festive games were held in honor of the gods. *Ludi publici* were games held annually on a specific day. *Ludi votivi* were extraordinary games organized by the Romans to fulfill a vow made in an emergency. According to Theodor Mommsen, *ludi Romani* organized in honor of Iuppiter were at first votive games and only later became annual games. Mommsen supports this perception in several points. However, these theses can be doubted on many issues, so it is more likely that *ludi Romani* were among the games held annually from the beginning.

Keywords: *ludi Romani, ludi magni, ludi votivi, ludi publici, aedilis.*

1. Ünnepi játékok az ókori Rómában

Az ókori Rómában az istenek tiszteletére rendezett játékoknak (*ludi*) több típusát lehet megkülönböztetni. A *ludi publici* azok a játékok voltak, melyeket az állam évenként visszatérően, meghatározott napon rendezett. Ezeknek a játékoknak az idejét meg lehetett keresni az ünnepi naptárban.¹

Ünnepi játékokat már a királyság korában is rendeztek. Így Romulus Consus isten tiszteletére rendezte a *Consualiát*² melyen a szabin nőket elraboltatta. Ezzel megoldódott a város első generációs problémája, és így Róma a „cirkuszi játékok leányának” tekinthető,

* DR. GEDEON MAGDOLNA

PhD intézeti tanszékvezető habilitált egyetemi docens
Miskolci Egyetem ÁJK Jogtörténeti és Jogelméleti Intézet
Jogelméleti és Jogszociológiai Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
magdolna.saryne.gedeon@uni-miskolc.hu

¹ Mommsen szerint a *ludi* eredendően nem az ünnepeket jelentette, hanem a test- és lélek edzésére szolgáló, minden különösebb cél nélkül végzett tevékenységet. Ebből fejlődött ki a versenyzés szűkebb jelentése, és ebben az értelemben jelentek meg a *ludi* a római szakralitásban. Ld. Theodor MOMMSEN: Die ludi magni und Romani, *Römische Forschungen*, II, Weidmannsche Buchhandlung, Berlin, 1879, 43.

² Consus a betakarítás, a lovak és az igavonók védőistensége. A tiszteletére rendezett *Consualiát* két napon tartották, augusztus 21-én és december 15-én. Az augusztusi a betakarítás, a decemberi a cséplés lezárásának ünnepe volt. Georg WISSOWA: *Religion und Kultus der Römer*. C. H. Beck, München, 1971, 202.

hiszen enélkül nem indulhatott volna fejlődésnek a város.³ A *Consualián* az igavonók versenyének megrendezését a *pontifexek* látták el.⁴ Romulus vezette be Mars isten tiszteletére az *Equirriát* is,⁵ melynek keretében – valószínűleg szintén a *pontifexek* – kocsiversenyeket rendeztek a Mars-mezőn,⁶ éppúgy, mint az *Equus October* keretében.⁷ A későbbi királyok is rendeztek játékokat, így Numa Pompilius, aki egyre több ünnep alkalmával rendelte el játékok tartását, és neki tulajdonítható az ünnepi naptár megalkotása is.⁸

A köztársaság alatt megnőtt a játékok száma. A *magistratusok* egyes istenek tiszteletére, meghatározott napokon tartottak *ludi publici*-t.⁹ A *ludi publici* mellett rendkívüli játékokon is szórakozhatott Róma lakossága. A rendkívüli játékok közé tartoztak az évszázados játékok (*ludi saeculares*), a fogadalmi játékok (*ludi votivi*), és a császárkorban a császár által különféle alkalmakból rendezett játékok. Ezeken a játékokon színházi előadásokat, a cirkuszban pedig lovas versenyeket tartottak.

A *ludi saeculares*¹⁰ nem tartozott a *ludi publici* körébe. Ezeket a játékokat kb. 100 évenként a *XVviri sacris faciundis* rendezte. Eredete a királyság korára nyúlik vissza. A köztársaság idején, ha nem is egészen pontosan, de betartották a százéves időintervallumokat, korábban azonban csak akkor rendezték meg a játékokat, ha az istenekkel a békét helyre akarták állítani.¹¹

A köztársaság idején vált általánossá, hogy a rómaiak válsághelyzetben az istenek segítségének fejében játékokat rendeztek, melyek nevüket arról kapták, hogy megtartásukra *votum* formájában tettek ígéretet. A *votum* lényegében az ember és az istenség közötti vallásos kapcsolatból, közelebbről abból a vallásos hitből és tiszteletből fakadt, amellyel a fogadalomtevő az általa kiválasztott isten felé fordult. A fogadalom egyik eleme az istenséghez előterjesztett kívánság volt, amellyel a fogadalomtevő valamilyen ügyében az istenség megnyilatkozását, kívánságának teljesítését kérte. Másik elemét pedig a fogadalomtevőnek az az ígérete alkotta, hogy a kívánság teljesülése esetére az istenségnek megfelelő, pontosan körülírt ellenszolgáltatást fog adni.¹² A *ludi votivi* esetében a fogadalomtevő játékok tartását ígérte arra az esetre, ha az isten teljesíti a kérését.

A *nuncupatio voti*-ban egy kétoldalú lekötélés állt. Ez az *actus vovendi* a „do ut des” vagy a „do ut accipiam” formulán alapult: a *votumot* eszközlő megesküdött, hogy játékokat fog rendezni, egyidejűleg egy kéréssel fordult az istenséghez. Ha a kért dolog bekövetkezett, a

³ A legenda szerint, mivel Rómát férfiak alapították, a szomszédos szabin nők elrablásával szereztek maguknak feleséget. Jean-Paul THUILLIER: *Sport im antiken Rom*. Primus Verlag, Darmstadt, 1999, 2.

⁴ Varro l. l. 6,20.

⁵ MOMMSEN: i. m. 43. Az *Equirria* tavasszal (február 27-én és március 14-én), a háborús időszak kezdetén, a lovak felavatásának ünnepe. WISSOWA: i. m. 144.

⁶ Ludwig FRIEDLÄNDER: *Die Spiele*. In: *Handbuch der römischen Alterthümer*. (Hrsg. von J. Marquardt – Th. Mommsen), Hirzel, Leipzig 1885, 485.

⁷ Október 15-én rendezett játékok, a háborús időszak lezárására. THUILLIER: i. m. 34.

⁸ Cic. rep. 27.

⁹ Legfontosabb *ludi publici*: *Megalesia* április 4–10, Cybele istennő, a nagy istenanya (Magna Mater) tiszteletére az *aedilis curulis* rendezte; *Cerialia* április 19, Ceres a termékenység, a földművelés és az aratás istennőjének tiszteletére az *aedilis plebis* rendezte; *Floralia* április 28–május 3, a tavasz és a virágok istennőjének, a kultúrnövények védelmezőjének tiszteletére az *aedilis plebis* rendezte; *ludi Apollinares* július 6–13, Apollo, a fény a tavasz, a zene és költészet istenének tiszteletére a *praetor* rendezte; *ludi Victoriae Caesaris* július 20–30, Caesar Kr. e. 46-ban Pharsalusnál aratott győzelme alkalmából Venus Genetrix tiszteletére hivatali kollégium rendezte; *ludi Romani* szeptember 4–19, Iuppiter, a legfőbb isten, a villám és mennydörgés istenének tiszteletére az *aedilis curulis* rendezte; *ludi Plebeii* november 15, az *aedilis plebis* rendezte.

¹⁰ A százados ünnepeket a rómaiak egy-egy *saeculum* lejártakor ülték meg. *Saeculum*nak azt az időközt nevezték, melyen belül mindazoknak, akik ezen időszak kezdetekor életben voltak, a végéig biztosan meg kellett halniuk. Ezt az időtartamot vagy száz, vagy pedig – etruszk számítások szerint – száztiz évesnek tekintették. HAHN István: *Róma istenei*. Gondolat, Budapest, 1975, 129.

¹¹ Filippo COARELLI: *Note sui ludi saeculares*. In: *Spectacles sportifs et scéniques dans le monde étrusco-italique*, Rom, 1993, 211–245.

¹² VISKY Károly: *Votum solvit libens merito*, A votum magánjogi vonatkozásai. *Antik Tanulmányok*, 1954/1, 264–272, 265.

fogadalmat tevő, vagy egy képviselője köteles volt *votum solvere*, a megfogadottakat véghez vinni. Egy játék megfogadásának okai nagyon különbözőek lehettek, közös azonban bennük, hogy mindig rendkívüli játékok voltak, és mindegyiket Iuppiternek ajánlották.¹³

A *votum* azonban nem olyan egyszerű egyoldalú ígéret, amelynél fogva a fogadalomtévő minden további nélkül köteles lett volna ígéretének teljesítésére. A *votum*ban tett ígéret teljesítésére csak akkor került sor, illetőleg akkor vált esedékessé és kikényszeríthetővé, ha az istenség már előbb megnyilatkozott oly módon, hogy a fogadalomtévő kívánságát teljesítette. A *votum*ban tett ígéret teljesítésének tehát lényegében az volt a feltétele, hogy az istenség a maga részéről megtegye azt, amit a fogadalomtévő tőle kívánt. Ez a feltétel hasonló a jogügyleteknél ismert feltételhez, a *condicio suspensivá*hoz.¹⁴ Ezek szerint a fogadalmat tévőnek csak akkor kellett megrendeznie a játékokat az isten tiszteletére, ha az teljesítette azt, amiért játékokat ajánlottak fel neki, de akkor mindenképpen, hiszen a *votum* egyfajta kötelmet hozott létre az isten és az ember között.¹⁵

A forrásokban nem találkozunk olyan esettel, mikor az ígéretet ne követte volna a játékok megtartása. A félelem nagyobb volt a rómaiakban annál, minthogy ne váltsák be az ígéretüket. Az isten vagy segítséget nyújtott a fogadalomtévőnek, és ebben az esetben megrendezték tiszteletére a játékokat, vagy nem nyújtott segítséget, ekkor pedig a fogadalomtévőnek sem kellett beváltania az ígéretét. Ezért volt a *votum* egy feltételes ügylet, ahol csak akkor kellett beváltani az ígéretet, ha Iuppiter teljesítette a kérelmet.

A rómaiak legtöbbször rendkívüli, az állam létét fenyegető veszélyek esetén tettek fogadalmat, mikor az istenek különös védelmét akarták biztosítani. Ilyen alkalmak voltak általában, ha a hadvezér háborúba vonult, egy nehéz küzdelem vagy veszélyes vállalkozás előtti döntés, járvány, rossz aratás, és általában minden olyan esemény, melynél az istenek jóindulatát akarták megnyerni az állam további fennmaradásához. Fogadalmi játékok megtartásának szükségességét többször a Sybilla-könyvekből olvasta ki az őrzésükre rendelt papi testület.¹⁶

2. Mommsen tézisei a *ludi Romani*-ról

Livius tudósítása szerint fogadalmi játékot már Tarquinius Priscus is rendezett:

Liv. 1,35: *Bellum primum cum Latinis gessit et oppidum ibi Apiolas vi cepit; praedaque inde maiore quam quanta belli fama fuerat revecta ludos opulentius instructiusque quam priores reges fecit. [...] Ludicrum fuit equi pugilesque ex Etruria maxime acciti. Sollemnes deinde annui mansere ludi, Romani magnique varie appellati.*

Első háborúját a latinokkal vívta; ott rohammal elfoglalta Apiolae városát; mivel pedig nagyobb zsákmányt ejtett, mint amekkorát a háború híre keltett, fényesebb és szebb kiállítású játékokat rendezett, mint az elődei. [...] A játékon lovasok és főként Etruriából való ökölvívók szerepeltek. Attól kezdve évről évre fennmaradtak az ünnepi játékok, melyeket hol Római, hol Nagy Játékoknak hívnak.¹⁷

Liviusnak ebből a leírásából kiindulva Mommsen arra a következtetésre jutott, hogy a rómaiak legfontosabb, Iuppiter tiszteletére több napon keresztül tartó ünnepségsorozata kezdetben *ludi*

¹³Frank BERNSTEIN: *Ludi publici*. F. Steiner, Stuttgart, 1998, 84.

¹⁴VISKY: i. m. 265.

¹⁵Cic. leg. 2,16,41: *De diligentia votorum satis in lege dictum est ac voti et sponsio qua obligamur deo*. Ulp. D. 50,12,2, pr: *Si quis rem aliquam voverit, voto obligatur; quae res personam voventis, non rem, quae vovetur, obligat; res enim, quae vovetur, soluta quidem liberat vota, ipsa vero sacra non efficitur*.

¹⁶Liv. 21,62; 22,9; 22,10.

¹⁷Ford. Kiss Ferencné

votivi voltak, és csak később került az évenként megrendezett *ludi publici* körébe. Ennek az állításnak az igazolására szolgáló megállapításait hét pontban lehet összefoglalni:¹⁸

1. Livius tudósításában a „*Sollemnes*¹⁹ *deinde annui mansere ludi*” meghatározás szerepel. Mommsen szerint az az elterjedt felfogás, hogy a *ludi Romani* már Tarquinius Priscustól kezdődően évenként megrendezett *ludi publici* voltak, ebből a forráshelyből eredeztethető. Mommsen azonban ezeket a terminusokat úgy magyarázza, hogy a *sollemnis* jelző a *ludi* gyakori ismétlés által megszilárdult jellegére, az *annui* pedig a jogilag meghatározott évenkénti rendjére utal. Ezért a *sollemnes* éppen azt fejezi ki, hogy ez az ünnepség Tarquinius korában még nem évenként megrendezett volt. Ebben a körben ezért azt is vizsgálni lehet, mikor kerültek ezek a játékok a *ludi publici* körébe.

2. Ha a játékok jellegét és eredetét vizsgáljuk, Mommsen szerint az évenként visszatérő jelleg éppen ellentétes lenne velük. A római játékokon az *imperiummal* rendelkező *magistatus* a játékokat bevezető felvonulás (*pompa*) alkalmával a triumfatorokat megillető ruházatban, triumphusi kocsin jelent meg. A Capitoliumon álló Iuppiter-templom – mely a diadalmenetek célállomása volt – a játékokat felvezető menetnek a kiindulási pontját képezte. Mommsen szerint kezdetben a diadalmenet a Capitoliumtól tovább haladt a játékok színhelyére. Később, amikor a diadalmenetet győzelmi játékok nélkül is megtartották, az a Capitoliumon véget ért. A diadalmi játékok pedig elváltak a diadaltól és ezért a felvonulásból kimaradt a Capitolium. Ebből Mommsen azt a következtetést vonja le, hogy a *ludi Romani* kezdetben diadalmi, *votumon* alapuló játékok voltak, és hosszabb időn keresztül azok is maradtak. Az emberek az istenség jótéteményéről évenkénti köszönetnyilvánítással emlékeztek meg.

3. A *ludi Romani*-t Mommsen a legrégebbi ünnepi maptárban sem fedezte fel, az első nyomai a *decemvirek* idejére tehetőek, amikor még *sollemnes* és nem *annui* voltak.

4. Mommsen szerint a játékok idejének hosszabbodása nincs összefüggésben azzal, hogy azok *sollemnes* vagy *annui* voltak. A források szerint a játékokat először egy napig tartották, a második napot a királyok elűzése, a harmadikat a Regillus-tavi ütközet²⁰ után toldották hozzá. A játékok hossza általában az anyagiaktól függött.

5. Mommsen Friedrich Ritschl nyomán arra is felhívja a figyelmet, hogy bár Livius az első könyvében azonos jelentésben használja a *ludi Romani* és a *ludi magni* terminusokat, művének további részében, amikor ezeket a játékokat említi, azokat csak *ludi Romani*-nak nevezi, a *ludi magni*-t pedig csak a fogadalmi játékokra alkalmazza. Az évenként rendezett játékokat egyébként is ritkábban említi Livius, mint a rendkívülieket.

6. Az *aedilis curulis* választása Kr. e. 367- ben v. 366-ban is befolyásolhatta a játékok rendezésének körülményeit. Mommsen szerint őket éppen a Iuppiter tiszteletére tartott játékok rendezésére választották.²¹ Mióta a játékok tartására évenként választott hivatalnok állt rendelkezésre, a játékokat is évente kellett rendezni. Így nagy a valószínűsége, hogy a játékok

¹⁸ MOMMSEN: i. m. 42–57.

¹⁹ Finály Henrik szótára szerint a *sollemnis* jelentése: minden évben határozott időben és bizonyos ünnepélyességgel történő, évenként ünnepelt, visszatérő (különösen ünnepekről és más vallásos szertartásokról) *sacra, cerimoniae; dies fasti*, évenkénti ünnepek.

²⁰ Regillus-tavi ütközet: Kr. e. 496-ban a rómaiak legyőzték a latinokat.

²¹ *Aediliseket* először Róma alapítását követően Kr. e. 494-ben választott magának a *plebs* lázadása idején a *tribunusok* mellé (Gell. 17,21,11). Ekkor még ketten voltak, és az volt a feladatuk, hogy azoknak az épületeknek az előljárói legyenek, amelyekben a *plebiscitumokat* őrizték. A nevüket is innen kapták (Pomp. D. 1,2,2,21). Már ezen *aediliseknek* feladatuk lehetett a játékok megrendezése, hiszen Livius szerint a *patriciusok* Kr. e. 366-ban azért választottak maguk közül *aediliseket*, mivel a plebejus *aedilisek* nem vállalták, hogy a *senatus* által a *plebs* és a *patriciusok* kiegyezésének megünneplésére rendelt játékokat megrendezzék (Liv. 6,42). Pomponius szerint pedig azért választottak a *patriciusok* sorából *aediles curules*, hogy a plebejus *consult* valamiképpen ellensúlyozni tudják a *patriciusok*, és feladatukként ő is a játékok rendezését jelöli meg (Pomp. D. 1,2,2,26). Cicero az ideális államban az *aedilisek* tevékenységi körébe sorolja, hogy gondot viselnek a városra, a piacokra és az ünnepi játékokra (Cic. leg. 3,37. – *curatores ludorum sollemnium*; Att. 9,12; orat. 1,57.

ludi publici-vé válása egybeesik az *aedilisek* megválasztásával. Ekkor rögzíthették a játékok napjait is, ami valószínűleg már régóta egybeeshetett a seregeknek a harcmezőről való visszatéréseivel.

7. Mommsen szerint mind a rendes, mind a rendkívüli játékokra a *senatus* által meghatározott pénzüsszeg 200.000 as volt.

3. Mommsen megállapításainak kritikái

Mommsen megállapításai több követőre találtak,²² azonban olyan szakirodalommal is találkozhatunk, melyek szerzői kétségbe vonják Mommsen *ludi Romani*-ra vonatkozó téziseit. Frank Bernstein ellenvetéseit a következő pontokban foglalta össze:²³

1. A *sollemnes* jelzőből nem lehet arra következtetni, hogy a *ludi Romani* kezdetben nem évenként megrendezett játékok voltak. Amint arra már John Arthur Hanson rámutatott, a *sollemnes* nem ellentétes az *annui* jelzővel. Festus pedig azt írja, hogy *sollemne sacrum az, quod omnibus annis praestari debet* (Fest. p. 384–386). Tehát *sollemne* szertartás az, amit *omnibus annis* (minden évben) meg kell rendezni. Így Liviusnak ebben a mondatában tautológia figyelhető meg. A *sollemnes* az *annui*val kombinálva jelentheti azt is, hogy ünnepélyes, ünnepi vagy szent. A történetíró a szó többjelentésével játszott, az *annui* időbeliséget fejez ki, a *sollemnes* pedig feleslegesnek tűnik. Livius egy másik helyen a *sollemne* jelzőt, egy *lex vetusta* által biztosított évenként elvégzett, a capitoliumi szentély külső falába történő ünnepélyes szögbeverésnél alkalmazta (Liv. 7,3,8).

2. Bernstein Versnel nyomán Mommsennek a 4. és 5. században tartott fogadalmi játékok és a diadalmenet összefüggéséről szóló nézetében is kételkedik. A *pompa circensis* útvonala sem döntő érv, mert az csak arra utal, hogy a játékokat Iuppiter tiszteletére rendezték. Mivel a diadalmenetet és a játékokat is Iuppiternek ajánlották, ezért a triumphator és a játékrendező is ugyanolyan ruhát viselt. A játékrendező pedig a köztársaság alatt és a császárkorban sem *quadrigát*, hanem *bigát* használt felvonulási kocsiként. Ez a különbség is ellentmond a játékok és a diadalmenet korábbi egységének.

3. Mommsen tézise, mely szerint a *ludi Romani* eredetileg fogadalmi játékok voltak, abból a feltételezésből indul ki, hogy a *ludi Romani* és a *ludi votivi* azonosak voltak, és a 4. századig azok is maradtak. Az igaz, hogy a fogadalmon alapuló játékokat is *ludi magni*-nak nevezték. Mommsen tézise pedig bizonyosan támaszkodhat Livius leírására, mely szerint a Tarquinius Priscus által rendezett játékokat a *Romani* és a *magni* jelzővel is illették. Livius egyébként a köztársaság korában szeptemberben megrendezett játékokat *ludi Romani*-nak, az alkalmanként, fogadalom beváltásaként rendezett játékokat pedig *ludi magni*-nak nevezi. Bármilyen utalás néhány naptári betoldásra, amely a *Romani* és a *magni* jelző szinonim használatára utal, nem támasztja alá Mommsen nézetét, mivel egy kivétellel csak szerzői feltételezésről van szó. Csak a császárkori *Fasti Amiternini* tartalmazza szeptember 4-re: *ludi Romani Magni commit(tuntur)* (*ludi Romani Magni* rendezése). Emellett azonban a naptár nem tartalmaz sem a késő archaikus, sem a kora köztársasági időkre játékokat, ezért ebből az adatból nem lehet messzemenő következtetéseket levonni. Ezen túl semmilyen adat sincs arra, hogy már a királyság korában rendeztek volna fogadalmi játékokat. Az első *ludi votivi/magni*-ra való utalás a korai köztársaság korára esik.

Ha viszont a Tarquinius Priscus által rendezett játékok nem fogadalmi játékok voltak, miért illette azokat Livius a *magni* jelzővel is? Bernstein szerint ezek a játékok nagy ráfordításokat igényeltek, valamint mindkettőt Iuppiter tiszteletére rendezték és ezért a *Romani* mellett a *magni* jelzőt is használták. Pseudo Asconiusnál pedig a következőket találjuk:

²² Felsorolásukat ld. BERNSTEIN: i. m. 31–32, 49. l.j.

²³ BERNSTEIN: i. m. 31–35.

Romani ludi sub regibus instituti sunt magnique appellati.

A királyok idején bevezetett *ludi Romani*-t *magninak* is nevezik.

Paulus Diaconus pedig megjegyezte:

Magnos ludos Romanos ludos appellabant, quos in honorem Iovis ... faciebant.

Nagy játékoknak azokat a római játékokat nevezték, melyeket Iuppiter tiszteletére rendezték.

A *ludi Romani* és a *ludi magni* azonossága így a játékok liturgiájára korlátozódott, és arra, hogy mindkettőt Iuppiternek szentelték. Mindezek alapján Bernstein szerint a *ludi Romani* eredte és karaktere nyitott kérdések maradtak.

Mommsen nézetét Qinn-Schofield is kétségbe vonja. A *ludi Romani* szerinte sem voltak kezdetben fogadalmi játékok, hanem azok a *Feriae Latinae*-ből, a latin ünnepekből fejlődtek ki.²⁴

Versnel²⁵ sem ért egyet azzal, hogy a *ludi Romani* kezdetben nem évenként megrendezett játékok voltak. Ő Mommsennek a diadalmenettel kapcsolatos nézetei felől közelíti meg a kérdést. Versnel úgy véli ugyanis, hogy a játékok és a diadalmenet között nem volt összefüggés. Livius csak a szabinok feletti győzelemnél ír először diadalmenetről. Az első *ludi votivi*-t szerinte is csak a Regillus-tavi ütközet után rendezték, annak a királyság korában nem volt előzménye. Azonban nincs szó arról, hogy a diadalmenet játékokkal kapcsolódott volna össze. Versnel összeállított a korai köztársaság korában tartott fogadalmi játékokról egy listát, melyek idején a diadalmenet nem kapcsolódott össze játékokkal. Így kérdéses, hogy ha a játékok és a diadalmenet egységet képeztek, miért nem tartották a *ludi votivi*-t a győzelem évében?

Véleményem szerint a fogadalmi játékok felvétele a *ludi publici* körébe sajátos eljárást kívánt. A forrásokban azonban találkozhatunk olyan esetekkel is, melyeknél a kezdetben egyértelműen fogadalmi játékokként megtartott rendezvények évenkénti játékokká váltak. Ebbe a körbe tartozott a *ludi Apollinares*. A *ludi Apollinares*²⁶ először *ludi votivi*-ként Kr. e. 212-ben rendezték meg a Sybilla-könyvek javaslatára, 211-től pedig minden évben megfogadták. 208-ban egy pestisjárvány idején a *praetor urbanus*, P. Licinius Varus törvényjavaslatot terjesztett be. Az ennek alapján meghozott *lex Licinia de ludis Apollinaribus* szerint a *ludi Apollinares ludi annui*-vá váltak,²⁷ és megtartásukról a *praetor urbanus*nak kellett gondoskodnia.²⁸

Ez pedig arra nyújthat bizonyítékot, hogy a *ludi votivi* a gyakorlat által nem válhattak fokozatosan *ludi publici*-vé, hanem az alkalmanként rendezett játékokat egy törvényhozási aktussal változtatták évenként tartott rendezvényé.

A *ludi Romani*-val rokon, szintén Iuppiter tiszteletére rendezett játékok voltak a *ludi Plebeii*. A plebejus játékok egy napig tartó, lakomával és játékokkal egybekötött ünnep volt november 15-én. E játékok keletkezési körülményei körül kialakult vita is azt támasztja alá, hogy a *ludi Romani* kezdettől fogva évenként megrendezett *ludi annui* voltak.

A *ludi Plebeii* keletkezése valószínűleg a II. pun háború előzményeivel van összefüggésben. A rómaiak ugyanis Hannibal tevékenységét figyelemmel kísérve Kr. e. 220-ban egy követséget küldtek Karthágóba. A nyolchónapos ostrom és végül Saguntum bevétele 219-ben a rómaiakat még inkább félelemmel töltötte el. Emiatti aggodalmukban és a Karthágóval való

²⁴ William Keneth QUINN-SCHOFIELD: *Ludi, Romani magnique variae appellati*. *Latomus*, 1967, (26), 1, 96–103.

²⁵ Hendrik Simon VERSNEL: *Triumphus. An inquiry into the origin development and meaning of the Roman triumph*. Leiden, E. J. Brill, 1970, 106. ff.

²⁶ Apollo isten tiszteletére rendezett ünnepi játékok bevezetésére is a II. pun háború idején került sor. A rómaiak számára ugyanis magától értetődő volt, hogy a sorscsapások és vereségek az istenek haragján alapulnak. Ezért a játékokkal az istenek békéjét akarták helyreállítani. Évenkénti megrendezésükre július 6. és 13. között került sor. THUILLIER: i. m. 37–38.

²⁷ Liv. 27,23.

²⁸ uo.

összetűzéstől való félelem miatt a *nobilitas* a *ludi Plebeii* bevezetésével a *res publica Romana* legnagyobb és legmindenhatóbb istenének jóindulatát akarta minél jobban biztosítani, s újabb állandó játékok bevezetésével próbálták Iuppiter védelmét és segítségét garantálni.²⁹ Ez a felfogás megfelel Mommsen nézetének, aki szerint a régebbi játékok az *aedilis curulis* által rendezett *ludi Romani* voltak.

Ezt az állítást próbálta megcáfolni Kunkel, aki szerint a *consul* már a korai köztársaság idején a plebejus *aedilisekre*³⁰ ruházta a Iuppiter tiszteletére adandó játékok megrendezésének gondját. Ezért a *ludi Plebeii* volt a régebbi, és amikor Kr. e. 366-ban a plebejus *aedilisek* nem akarták megrendezni a játékokat, akkor keletkezett az *aedilis curulisek* által adott *ludi Romani*.³¹ Ha azonban figyelembe vesszük, Livius tudósítását,³² mely szerint Kr. e. 366-ban a plebejus *aedilisek* a *senatus* által a *plebs* és a *patriciusok* kiegyezésének megünneplésére rendelt játékokat nem akarták megrendezni, és nem a Iuppiter tiszteletére adandó játékokat, valamint azt, hogy a *ludi Romani* rendezése a köztársaság korában a *consul* feladatává vált, sokkal valószínűbb, hogy a *consul* a *curulis aediliseknek* adott át egy részt a hatásköréből Kr. e. 366. után, ezért a *ludi Romani* voltak a régebbi ünnepek.

Mindebből azt is láthatjuk, hogy Iuppiter tiszteletére mindenképpen rendeztek a rómaiak évenként visszatérően játékokat, és azok nem a rendkívüli játékok közé tartoztak. Egyébként is valószínűtlen, hogy éppen a legfőbb istennek ne lett volna évenként visszatérő, állandó ünnepe.

Felhasznált irodalom:

Frank BERNSTEIN: *Ludi publici*. F. Steiner, Stuttgart, 1998.

Filippo COARELLI: Note sui ludi saeculares. In: *Spectacles sportifs et scéniques dans le monde étrusco-italique*, Rom, 1993, 211–245.

Ludwig FRIEDLÄNDER: Die Spiele. In: *Handbuch der römischen Alterthümer* (Hrsg. von J. Marquardt – Th. Mommsen), Hirzel, Leipzig, 1885.

HAHN István: *Róma istenei*. Gondolat, Budapest, 1975.

Wolfgang KUNKEL: *Staatsordnung und Staatspraxis der römischen Republik*. C. H. Beck, München, 1995.

Theodor MOMMSEN: Die ludi magni und Romani, *Römische Forschungen*, II. Weidmannsche Buchhandlung, Berlin, 1879.

PÓKECZ KOVÁCS Attila: *A királyság és a köztársaság közjogi intézményei Rómában*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs.

William Keneth QUINN-SCHOFIELD: Ludi, Romani magnique variae appellati. *Latomus*, 1967, (26), 1, 96–103.

Jean-Paul THUILLIER: *Sport im antiken Rom*. Primus Verlag, Darmstadt, 1999.

²⁹ BERNSTEIN: i. m. 162.

³⁰ Az *aedilis plebis* választásának körülményeiről ld. PÓKECZ KOVÁCS Attila: *A királyság és a köztársaság közjogi intézményei Rómában*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 40.

³¹ Wolfgang KUNKEL: *Staatsordnung und Staatspraxis der römischen Republik*. C. H. Beck, München 1995, 505–507.

³² Liv. 6,42.

Hendrik Simon VERSNEL: *Triumphus. An inquiry into the origin development and meaning of the Roman triumph*, E. J. Brill, Leiden, 1970.

VISKY Károly: *Votum solvit libens merito, A votum magánjogi vonatkozásai*, *Antik Tanulmányok*, 1954/1, 264–272, 265.

Georg WISSOWA: *Religion und Kultus der Römer*, C. H. Beck, München, 1971.

A PÉNZHAMISÍTÁS ELLENI UNIÓS IRÁNYELVNEK VALÓ TAGÁLLAMI MEGFELELÉS HELYZETE

Status of member states' compliance with the EU directive against counterfeiting currency

GULA JÓZSEF*

A pénzhamisítással szembeni büntetőjogi fellépés alapvetően a nemzeti büntetőjogok feladata, a jelenség jellege azonban indokolja a nemzetközi összefogást, nemzetközi szervezetek e körben tett erőfeszítéseit is, mindenekelőtt a jogközelítés és a bűnügyi együttműködés területén. A tanulmány az euro és más pénznemek hamisítás elleni, büntetőjog általi védelméről, valamint a 2000/383/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló 2014/62/EU irányelvnek való tagállami megfelelés helyzetét vizsgálja, különös tekintettel arra, hogy az Európai Bizottság által az irányelv alkalmazásáról készített jelentés azt állapította meg, hogy szinte mindegyik tagállamnál merül fel átültetési probléma egy vagy több rendelkezés kapcsán. A vizsgált téma szempontjából is releváns új fejlemény az Európai parlament és a Tanács (EU) 2024. október 23-i 2024/2808 irányelvének elfogadása a 2014/62/EU irányelv egyes jelentéstételi követelmények tekintetében történő módosításáról.

Kulcsszavak: *pénzhamisítás, pénzhamisítás elősegítése, 2014/62/EU irányelv, jogharmonizáció, 2024/2808/EU irányelv*

Criminal legal action against counterfeiting currency is essentially the task of the national criminal legal systems, however, the nature of the phenomenon justifies international cooperation and the efforts of international organizations in the field, above all, in terms of the approximation of laws and cooperation in criminal legal matters. The study examines the state of Member States' compliance with Directive 2014/62/EU on the protection of the euro and other currencies against counterfeiting by criminal law, and replacing Council Framework Decision 2000/383/JHA, considering especially the fact that the report of the European Commission on the application of the directive has found that almost all Member States have implementation problems related to one or more provisions. A new development also relevant to the topic examined is the adoption of Directive (EU) 2024/2808 of 23 October 2024 of the European Parliament and the Council amending Directive 2014/62/EU as regards certain reporting requirements.

Keywords: *counterfeiting currency, aiding in counterfeiting operations, Directive 2014/62/EU, harmonization of law, Directive 2024/2808/EU*

* DR. GULA JÓZSEF,
PhD, egyetemi docens,
Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar,
Bűnügyi Tudományok Intézete, Büntetőjogi és Kriminológiai Intézeti Tanszék,
3515 Miskolc-Egyetemváros,
jozsef.gula@uni-miskolc.hu

1. Bevezető gondolatok

A pénzhamisítás büntetőjogi üldözése független az aktuális gazdaságpolitikától, azt hazánkban is valamennyi büntető kódex büntetni rendelte. Azon *delictumok* közé sorolhatjuk, melyek esetében a büntető tényállás alapjául szolgáló tilalom időben meglehetősen régi, etikailag pedig kellően megalapozott.¹

Napjainkban egységesnek mondható felfogás szerint a pénzhamisítás jogi tárgya a pénzkibocsátás, valamint a pénzforgalom törvényes rendje, a pénzgazdálkodás biztonsága, a pénz valódiságába és értékébe vetett bizalom.

A hagyományos büntetőjogi felfogás évszázadokon keresztül a pénzhamisításnak hűtlenségi jelleget tulajdonított, a felségsértés körébe sorolta. Annak felismerését követően, hogy „a pénzhamisítót korántsem vezeti az a szándék, hogy felségjogot ejtsen hatalmába, hogy felségjogot gyakoroljon, illetőleg bitoroljon: hanem hogy mások érdekeinek rovására, tiltott módon gazdagodjék”², a cselekményt részint vagyon elleni, részint közhitel elleni *delictumként* értékelték. Utóbbi álláspontot tartja helyesnek *Csemegi Károly* is, mivel a pénzhamisítás által „veszélyeztetik egy közérdek, a pénzforgalomnak biztossága, melynek oltalmazása az állam feladata.”³ Ennek megfelelően az első magyar büntető törvénykönyv, az 1878. évi V. tc. a közbizalmat támadó cselekményként határozta meg a pénzhamisítást.

Az 1961. évi V. törvény a népgazdaság elleni büntetésekre, az 1978. évi IV. törvény a gazdasági bűncselekményekre vonatkozó fejezet önálló címében szabályozta a pénz- és bélyeghamisítást, a 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) pedig a pénz- és bélyegforgalom biztonsága elleni bűncselekményekre vonatkozó önálló fejezetben helyezte el.

A pénzhamisítás elleni fellépés jelenkori eszközrendszerét vizsgálva elkülöníthetjük annak nemzetközi, európai uniós és tagállami szintjét. Különbség tehető továbbá a büntetőjogon kívüli és büntetőjogi eszközök között.

A pénzhamisítással szembeni büntetőjogi fellépés alapvetően a nemzeti büntetőjogok feladata, a jelenség jellege azonban indokolja a nemzetközi összefogást, nemzetközi szervezetek e körben tett erőfeszítéseit is, mindenekelőtt a jogközelítés és a bűnügyi együttműködés területén.

Ezt a célt szolgálja elsősorban a pénzhamisítás elnyomása tárgyában született, 1929. április 20-án kelt Genfi Egyezmény⁴ – melyet belső jogunkban az 1933. évi XI. törvénnyel hirdettek ki –, az Európai Parlament és a Tanács 2014/62/EU irányelve (2014. május 15.) az euro és más pénznemek hamisítás elleni, büntetőjog általi védelméről, valamint a 2000/383/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról, és végső soron a nem készpénzes fizetőeszközök vonatkozásában az Európai Parlament és a Tanács 2019. április 17-i 2019/713/EU irányelve is.

Jelen tanulmány a 2014/62/EU irányelvnek való tagállami megfelelés helyzetét vizsgálja. Az irányelv 2014. május 22-én lépett hatályba, az irányelvnek való megfelelés

¹ GULA József: A pénz- és bélyegforgalom biztonsága elleni bűncselekmények. In: *Magyar Büntetőjog Különös Rész.* (Görgényi Ilona – Gula József – Horváth Tibor – Jacsó Judit – Lévay Miklós – Sántha Ferenc – Váradi Erika), Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2020, 737.

² Beccaria gondolatát idézi Csemegi Károly In: *Csemegi Károly művei második kötet.* (sajtó alá rendezte Edvi Illés Károly és Gyomai Zsigmond), Franklin-Társulat, Budapest, 1904, 342.

³ *Csemegi Károly művei második kötet* 347.

⁴ Az Egyezmény rendelkezései a büntetőjogilag üldözendő cselekmények kellően széles körét fedik le, csaknem egy évszázad távlatából szemlélve is a kitűzött cél eléréséhez adekvát tartalommal. A Csemegi-kódexnek az Egyezményre tekintettel módosított rendelkezései csakúgy, mint az 1961. évi V. törvény, az 1978. évi IV. törvény és a hatályos Btk. vonatkozó szabályai, eltérő szövegezéssel ugyan, de érdemben összhangban állnak az Egyezményben megfogalmazott elvárásokkal. Lásd GULA József: A pénzhamisítás elleni fellépés nívumai az Európai Unióban. In: *Decem anni in Europea Unione V., Tanulmányok a bűnügyi Tudományok köréből, Miskolci Jogtudományi Műhely 10.* (szerk.: Nagy Anita – Róth Erika), Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2016, 164.

határideje 2016. május 23. volt. A 12. cikk a Bizottság jelentéstételi és felülvizsgálati kötelezettsége vonatkozásában előírja, hogy 2019. május 23-ig a Bizottság jelentést nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az irányelv alkalmazásáról. A jelentés értékeli, hogy a tagállamok milyen mértékben hozták meg az irányelvnek való megfeleléshez szükséges intézkedéseket.

A Bizottság elkészítette a hivatkozott jelentést⁵, melyben megállapította, hogy a tagállamok többsége átültette a nemzeti jogba az irányelv rendelkezéseinek nagyobb részét. Rámutatott ugyanakkor, hogy szinte mindegyik tagállamnál merül fel átültetési probléma egy vagy több rendelkezés kapcsán.

A Bizottság erre tekintettel kiemelte, hogy továbbra is vizsgálni fogja a tagállamok irányelvnek való megfelelését, és minden szükséges intézkedést megtesz annak érdekében, hogy biztosítsa a rendelkezéseknek való megfelelést az Európai Unió teljes területén.

A vizsgált téma szempontjából is kiemelt fontosságú új fejlemény az Európai parlament és a Tanács (EU) 2024. október 23-i 2024/2808 irányelvének elfogadása a 2014/62/EU irányelv egyes jelentéstételi követelmények tekintetében történő módosításáról.

2. A pénzhamisítás elleni fellépés az Európai Unióban

Előzményként szükséges utalni arra, hogy az Európai Unióban a pénzhamisítással szembeni fellépés a közös pénz, az euro 2002. január 1-jei bevezetéséhez időben közeledve került az érdeklődés homlokterébe. Az euro bevezetéséről szóló 1998. május 3-i 974/98/EK *tanácsi rendelet* kötelezi a részt vevő tagállamokat az euro bankjegyek és euro érmék hamisítása és meghamisítása elleni megfelelő szankciók biztosítására. Tekintettel arra is, hogy az euro világméretű fontossága miatt különösen ki van téve a hamisítás kockázatának, Európa számára pedig különleges jelentőséggel bír, az Unió saját eszközeivel is igyekszik a szükséges védelmet biztosítani.

Az e körbe sorolható számos forrás jogi természete, szabályozási tárgya egymástól alapvetően eltérő.

A pénzhamisítás elleni fellépés *büntetőjogon kívüli eszközei* körében kiemelt érdemel *a Tanács 2001. június 28-án kelt, 2008. december 18-án módosított 1338/2001/EK. rendelete az euro pénzhamisítás elleni védelméhez szükséges intézkedések megállapításáról*. A rendelet kifejezetten utal arra, hogy az abban előírt intézkedések nem érintik a tagállamok azon hatáskörét, hogy a nemzeti büntetőjogot alkalmazzák az euro pénzhamisítás elleni védelme érdekében, alkalmazására a nemzeti büntetőjog sérelme nélkül kerülhet sor.

A közösségi jogszabály intézkedéseket határoz meg arra nézve, hogy az euro bankjegyeket és euro érméket olyan módon hozzák forgalomba, hogy biztosítsák a pénzhamisítás elleni védelmüket.

Ennek érdekében a rendelet a tagállamokban felfedezett hamis bankjegyekre és érmékre vonatkozó műszaki és statisztikai adatok gyűjtésére, rendszerezésére és az Európai Központi Banknak (EKB) történő átadására vonatkozó szabályokat, a hamis bankjegyek és érmék azonosítás céljából történő átadására vonatkozó kötelezettséget, ezek kapcsán a hitelintézetekre háruló feladatokat, információs, tudományos és képzési együttműködést, közös adatbázist, s ehhez a megfelelő szervek (pl.: Europol) általi hozzáférést irányoz elő.

A Tanács 2001. június 28-i 1339/2001/EK rendelete ezen intézkedéseket az eurot közös valutaként el nem fogadó tagállamokra is kiterjesztette.

A rendelethez kapcsolódóan a Tanács „*Perikléz-sz-program*” elnevezéssel cselekvési programot fogadott el, melynek célja az euro hamisítás elleni védelmében részt vevő

⁵ A Bizottság jelentése az Európai parlamentnek és a Tanácsnak az euro és más pénz nemek hamisítás elleni, büntetőjog általi védelméről, valamint a 2000/383/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló 2014. május 15-i 2014/62/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv alkalmazásáról. COM(2019) 311 final

valamennyi személy felkészültségének emelése, elsősorban információcsere, munkavállalói csereprogramok, valamint műszaki és tudományos támogatás és képzés útján.⁶

A hangsúlyozottan multidiszciplináris és transznacionális szemléletre támaszkodó képzés és az operatív támogatás tartalma a biztonsági szempontokon kívül kiterjed az információcsere, különösen a műszaki és stratégiai információk cseréjére (pl.: a pénzhamisítás gazdasági és pénzügyi hatásai, számítógéppel támogatott felderítési eszközök használata), valamint a műszaki és tudományos háttérre is (közösségi szintű oktatási segédanyagok létrehozása, felderítő tevékenységet segítő műszaki segédeszközök és módszerek kidolgozása stb.). A programban közreműködnek többek között a nemzeti központi bankok és az EKB, az Európai Műszaki és Tudományos Központ, az Europol és az Interpol. A program eredetileg 2002. január 1-jétől 2005. december 31-ig tartott, de azt többször meghosszabbították.

Jelenleg a „Periklész IV” program működik, melyet az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021. május 20-i 2021/840 rendelete hozott létre csere-, segítségnyújtási és képzési programként a 2021–2027 közötti időszakra.

A témához számos egyéb forrás kapcsolódik, mely tény jól érzékelteti a pénzhamisítással szembeni fellépés kiemelt szerepét.⁷

3. A pénzhamisítás elleni fellépés büntetőjogi eszközei – a 2014/62/EU irányelv szerepe

Mint arra korábban már utaltam, a pénzhamisítás büntetőjogi üldözése szempontjából kiemelkedő jelentősége van az *Európai Parlament és a Tanács 2014. május 15-i 2014/62/EU irányelvének az euro és más pénznemek hamisítás elleni, büntetőjog általi védelméről, valamint a 2000/383/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról.*

Az irányelv *tárgyát* akként jelöli meg, hogy szabályozási minimumokat állapít meg a bűncselekmények és szankciók meghatározása tekintetében az euro és más pénznemek hamisításának területén. Emellett közös rendelkezéseket vezet be az e bűncselekmények elleni küzdelem erősítése és a velük kapcsolatos nyomozás javítása, valamint a hamisítás elleni jobb együttműködés biztosítása érdekében.

Az irányelv az 1929-es genfi egyezményhez való viszonyát tisztázván rögzíti, hogy célja az egyezmény rendelkezéseinek kiegészítése és a tagállamok általi alkalmazásának megkönnyítése.

Az irányelv a 2000. május 29-én kibocsátott kerethatározatra épül, a szankciók mértékével, a nyomozati eszközökkel és a hamisítványok bírósági eljárás során történő elemzésével, azonosításával és felderítésével kapcsolatos további rendelkezésekkel egészíti ki

⁶ A Tanács határozata (2001. december 17.) az euro pénzhamisítás elleni védelmét szolgáló csere-, segítségnyújtási és képzési program (a „Periklész-program”) létrehozásáról (2001/923/EK.)

⁷ Lásd az *Európai Parlament és a Tanács 2010. december 15-i 1210/2010/EU rendelete az euroérmék hitelesítéséről és a pénzforgalom céljára alkalmatlan euroérmék kezeléséről, az Európai Központi Bank 2010. szeptember 16-i EKB/2010/14 határozata az eurobankjegyek valódiság- és forgalomképesség szerinti vizsgálatáról, illetve visszaforgatásáról, a Tanács 2008. december 18-i 46/2009/EK tanácsi rendelettel módosított 2004. december 6-i 2182/2004/EK rendelete az euroérmékhez hasonló emlékérmékről és érmékről, a Tanács 2005. július 12-i 2005/511/IB határozata az euro pénzhamisítás elleni, az Europolnak az eurohamisítás elleni küzdelem központi hivatalává történő kijelölése általi védelméről, a Tanács 2003. december 8-i 2003/861/EK. határozata a hamis euroérmékkel kapcsolatos vizsgálatról és együttműködésről, a Tanács 2002. február 28-i 2002/187/IB határozata a bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából az Eurojust létrehozásáról, az eurohamisítás területén illetékes tagállami igazságügyi hatóságok közötti koordináció és együttműködés előmozdítása és javítása révén, a Tanács 2001. december 6-i 2001/887/IB határozata, mely a feltehetően hamis bankjegyek és érmék szakértői elemzésére vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket, de előírta azt is, hogy az euro hamisításával kapcsolatos bűncselekményekre irányuló vizsgálatok során a tagállamok illetékes hatóságai vegyék igénybe az Ideiglenes Igazságügyi Együttműködési Egység által felkínált lehetőségeket és a későbbiekben a már létrehozott Eurojust által felkínált együttműködési lehetőségeket.*

az említett kerethatározatot. Úgy látták, hogy a nagyszámú és lényeges tartalommal bíró módosítás miatt a kerethatározat helyébe teljes egészében új szövegnek kell lépnie.

A büntető anyagi jogi jogközelítés szempontjából kiemelés érdemel az irányelv 3. cikke, mely meghatározza a szándékos elkövetés esetén *büntetendő magatartások* körét.⁸

A kerethatározathoz képest az előkészületi jellegű magatartások vonatkozásában történtek - inkább technikai jellegű - módosítások a pénz hamisítására vagy meghamisítására különösen alkalmas adatok vagy biztonsági jellemzők, vízjelek, mint elkövetési tárgyak, illetve produktumok szövegbe történő beemelésével.

A nem előkészületi jellegű magatartások esetén a büntetőjogi védelem továbbra is kiterjed az „alakilag valós”, vagyis engedélyezett berendezések vagy anyagok felhasználásával, de jogosultság nélkül készített pénzre is. Az irányelv fenntartja azon kívánalmat is, mely szerint büntetendővé kell nyilvánítani a még ki nem bocsátott, de törvényes fizetőeszközként forgalomba hozatalra szánt bankjegyre és érmére elkövetett cselekményeket.

Szintén büntetendő a részesség, valamint - a 3. cikk (1) bekezdés *d)* pontja szerinti előkészületi jellegű magatartások kivételével - a kísérlet is.⁹

Az irányelv a büntetőjogi *szankciók* vonatkozásában - a kerethatározattal egyezően - azt a követelményt állítja, hogy azok hatékonyak¹⁰, arányosak és visszatartó erejűek legyenek.

A kerethatározat korábban a szankciókra nézve mindössze két további kitélt tartalmazott. Az egyik alapján a szankciók között a kiadatást lehetővé tévő szabadságvesztés büntetésnek is szerepelnie kellett, másrészt a pénz csalárd hamisítása vagy meghamisítása elkövetési magatartás esetén a kerethatározat szabadságvesztés büntetés kilátásba helyezését írta elő, melynek felső határa legalább nyolc év.

Új követelmény az irányelvben, hogy a hamis vagy hamisított pénz csalárd forgalomba hozatala, továbbá a forgalomba hozatal céljából behozatala, kivitele, szállítása, elfogadása vagy megszerzése elkövetési magatartások esetén a büntetési tétel felső határa *legalább öt év szabadságvesztés* legyen.

Az irányelv ugyanakkor kifejezetten rendelkezik arról, hogy a tagállamok az iménti követelménytől *eltérő szankciót is meghatározhatnak* - ideértve a pénzbüntetéseket és a szabadságvesztést -, ha *a forgalomba hozatal olyan pénzre történik, melynek átvételekor az adott személy nem tudott a pénz hamis vagy hamisított voltáról, de e tény tudatában adta tovább*.

Az irányelv új eleme a tagállamok számára előírt azon kötelezettség, hogy a *hamisgyanus euro bankjegyekhez és érmékhez való hozzáférést* már a büntetőeljárás során biztosítsák a nemzeti analizáló központoknak, legkésőbb a jogerős döntéssel egyidőben pedig az átadásra is sor kerüljön.

Az irányelv eredeti rendelkezései előírták, hogy a tagállamok legalább két évente továbbítsák a bizottságnak a hatálya alá tartozó bűncselekmények számára, valamint az ilyen

⁸ A tagállamok meghozzák a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy szándékos elkövetés esetén a következő magatartások bűncselekményként legyenek büntetendők:

- a) pénz hamisítása vagy meghamisítása, a felhasznált eszközöktől függetlenül;
- b) hamis vagy hamisított pénz csalárd forgalomba hozatala;
- c) hamis vagy hamisított pénz behozatala, kivitele, szállítása, elfogadása vagy megszerzése forgalomba hozatal céljából, annak tudatában, hogy az hamis;
- d) a következők csalárd előállítása, elfogadása, megszerzése vagy birtoklása:
 - i. pénz hamisítására vagy meghamisítására különösen alkalmas szerszámok, tárgyak, számítógépes programok, adatok vagy egyéb eszközök; vagy
 - ii. biztonsági jellemzők, úgy mint hologramok, vízjelek vagy a pénz más, a hamisítás elleni védelmet szolgáló alkotórészei.

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2014. május 15-i 2014/62/EU irányelve 4. cikk

¹⁰ Más megközelítés szerint „ténylegesek”. Lásd BÓCZ Endre: Büntetőpolitika és büntetőjogi kodifikáció, *Büntetőjogi Kodifikáció*, 2003/3., 18.

bűncselekmények miatt vádemelés alatt álló és elítélt személyek számára vonatkozó *statisztikai adatokat*.

Csupán utalok arra, hogy a kerethatározathoz képest az irányelv részletesebb rendelkezéseket tartalmaz a joghatóság és a jogi személyek felelőssége vonatkozásában.¹¹

4. Az irányelv alkalmazása, a tagállami átültetés problémái

A Bizottság már hivatkozott COM(2019) 311 jelentése több megfelelési problémát azonosított az irányelv átültetése kapcsán, melyek közül az alábbiakat emelem ki.

4.1. A büntetendő cselekmények vonatkozásában felmerülő átültetési problémák

A 3. cikk (1) bekezdésének *a*) pontja előírja, hogy szándékos elkövetés esetén a felhasznált eszközöktől függetlenül bűncselekményként legyen büntetendő a pénz hamisítása vagy meghamisítása.

A Bizottság megállapította, hogy egyes tagállamok nemzeti büntető törvénykönyvei további cselekményre irányuló közvetlen szándék meglétét is megkövetelik.

E tagállamok a pénzhamisítás mellett a „hamisítvány valódi, hamisítatlan pénzként történő forgalomba hozatalát”, a (hamisítvány) „eredeti vagy érvényes pénzként történő kibocsátását”, a „törvényes fizetőeszközként történő továbbadást”, a „hamisítvány kibocsátását”, a (hamisítvány) „törvényesként és eredetiként történő feltüntetését”, a (hamisítvány) forgalomba hozatalát”, illetve a „forgalomba hozatal” írják elő feltételként.

Olyan tagállam is volt, amely csak a nagy értékre (az adott tagállamban érvényes havi minimálbér tízszeresét meghaladó összegre) elkövetett hamisítást nyilvánította bűncselekménnyé. Egy másik tagállam csak a pénz nagyobb értéket eredményező megváltoztatását nyilvánította bűncselekménnyé.

A 3. cikk (1) bekezdés *b*) pontja előírja, hogy szándékos elkövetés esetén bűncselekményként legyen büntetendő a hamis vagy hamisított pénz csalárd forgalomba hozatala, mely vonatkozásban szintén problémaként jelentkezik, ha a bűncselekménnyé nyilvánítást a forgalomba hozott hamisítványok értékéhez kötik.

A 3. cikk (1) bekezdés *c*) pontja előírja, hogy szándékos elkövetés esetén bűncselekményként legyen büntetendő a hamis vagy hamisított pénz behozatala, kivitele, szállítása, elfogadása vagy megszerzése forgalomba hozatal céljából, ha az annak tudatában történik, hogy a pénz hamis vagy hamisított.

A tagállamok nagy többsége átültette ezt a rendelkezést. Megfelelési probléma néhány tagállam esetében merült fel, ahol az átültetett szabályokban egyáltalán nem szerepelnek a behozatal, a kivitel, az elfogadás és a megszerzés elemei.

3. cikk (1) bekezdés *d*) pontja előírja, hogy szándékos elkövetés esetén bűncselekményként legyen büntetendő a következők csalárd előállítása, elfogadása, megszerzése vagy birtoklása: i. pénz hamisítására vagy meghamisítására különösen alkalmas szerszámok, tárgyak, számítógépes programok, adatok vagy egyéb eszközök; vagy ii. biztonsági jellemzők, úgy mint hologramok, vízjelek vagy a pénz más, a hamisítás elleni védelmet szolgáló alkotórészei.

A tagállamok mintegy fele *sui generis* bűncselekményként ültette át, a tagállamok másik fele nem alkotott önálló tényállást, ami a Bizottság szerint kifogásolható.

Több tagállam további feltételként írja elő az előállítás vagy a forgalomba hozatal elkövetését is.

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2014. május 15-i 2014/62/EU irányelve 6-8. cikk

Az „elfogadás és megszerzés” helyett a „saját részre szerzés” kifejezés használatát szintén megfelelési problémaként azonosította a Bizottság.

Egy tagállam egyáltalán nem ültette át az irányelv ezen pontját.

4.2. A tagállami átültetés problémái a természetes személyekkel szemben alkalmazható szankciók tekintetében

Az 5. cikk (3) bekezdése („előállítási bűncselekmények”) tekintetében tizenhárom tagállam helyesen ültette át az irányelvet: e tagállamok nemzeti joga szerint egyes az irányelvben meghatározott esetekben legalább nyolc évig terjedő szabadságvesztés szabható ki.

Átültetési probléma merült fel számos tagállamnál, ahol csak az előállítási bűncselekmények „súlyos” eseteiben szabható ki legalább nyolc évig terjedő szabadságvesztés, és/vagy a „kisebb súlyú” bűncselekmények esetén alkalmazandó büntetési tétel felső határa nyolc évnél kevesebb.

Az 5. cikk (4) bekezdése („forgalomba hozatali bűncselekmények”) tekintetében egyes tagállamokban a kiszabható szabadságvesztés felső határa az irányelv által elvárt öt évnél kevesebb, vagy a „kisebb súlyú” vagy „csekély súlyú” bűncselekmények esetén alkalmazandó büntetési tétel felső határa öt évnél kevesebb. Egy tagállamban a hamis fémérmék forgalomba hozatala miatt öt évnél rövidebb tartamig terjedő szabadságvesztés szabható ki.

Egy tagállamban a hamis pénz elfogadása nem büntetendő szabadságvesztéssel.

4.3. A tagállami átültetés problémái az irányelv további rendelkezései vonatkozásában

Az irányelv 9. cikke alapján a tagállamok kötelesek meghozni a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy olyan hatékony *nyomozati eszközök* álljanak a 3. és 4. cikkben említett bűncselekmények ügyében folytatott nyomozásért vagy vádemelésért felelős személyek, egységek vagy szolgálatok rendelkezésére, mint amilyeneket a szervezett bűnözés vagy egyéb súlyos bűncselekmények esetében alkalmaznak.

Problémák merülnek fel ott, ahol egyes nyomozati eszközök csak korlátozott körben alkalmazhatóak pl.: pénzügyi szolgáltatók vonatkozásában.

Néhány tagállamban az irányelv 3. cikke (1) bekezdésének *d)* pontjában meghatározott előkészületi bűncselekmények a súlyos bűncselekményekre irányuló nyomozati intézkedések alkalmazására nem, vagy csak a rendelkezésre álló intézkedések egy részének alkalmazására jogosítanak. Egy kis számú tagállamban a nemzeti jog szerint – az irányelvvvel ellentétben – az irányelvben meghatározott bűncselekmények „kisebb súlyú” formáinál nem használhatók a súlyos bűncselekmények esetében alkalmazott nyomozati eszközök.

A 10. cikk előírja a tagállamok illetékes hatóságai számára annak biztosítását, hogy a büntetőeljárások során haladéktalanul sor kerülhessen a hamisgyanús euróbankjegyek és -érmék megvizsgálására a nemzeti analízáló központ, illetve a nemzeti érmeanalízáló központ részéről a további hamisítványok elemzése, azonosítása és felderítése céljából. Az illetékes hatóságok a szükséges mintákat késedelem nélkül, de legkésőbb a büntetőeljárással kapcsolatos jogerős döntés meghozatalával egy időben kötelesek *átadni*.

Az irányelv előírásait több tagállam egyáltalán nem ültette át, a tagállamok többsége pedig nem megfelelően ültette át (az átadás haladéktalansága, célhoz kötöttség, stb.).

Az irányelv 11. cikkének eredeti rendelkezése előírta, hogy a tagállamok legalább két évente továbbítják a Bizottságnak a 3. és 4. cikk szerinti bűncselekmények számára, valamint a 3. és 4. cikkben meghatározott bűncselekmények miatt vádemelés alatt álló és elítélt személyek számára vonatkozó *statisztikai adatokat*.

A Bizottság jelentésében megállapította, hogy a tagállamok többsége egyáltalán nem, vagy nem megfelelően ültette át a rendelkezést.¹²

A 2024/2808/EU irányelv 1. cikke azonban akként rendelkezik, hogy a 2014/62/EU irányelv 11. cikkét el kell hagyni.

Az irányelv javaslatának indokolása hangsúlyozta, hogy a statisztikai adatszolgáltatási kötelezettségek teljesítésének elmulasztása általában nem indokolhatja a tagállamok e kötelezettségek alóli felmentését. A jelentéstételi követelmények kulcsszerepet játszanak a jogi aktusok megfelelő nyomon követésének és helyes végrehajtásának biztosításában. Úgy látták azonban, hogy fontos az ilyen követelményeket észszerűsíteni annak biztosítása érdekében, hogy megfeleljenek a célnak, amelyre azokat szánták, továbbá az adminisztratív terhek csökkentése érdekében.

A Bizottság összefoglaló értékelése rámutatott, hogy jelenleg nincs szükség az irányelv felülvizsgálatára, azonban az alkalmazásán javítani kell. A tagállamok többsége átültette a nemzeti jogba az irányelv rendelkezéseinek nagyobb részét, azonban szinte mindegyik tagállamnál tapasztalható átültetési probléma egy vagy több rendelkezés kapcsán.

5. Az irányelv és a magyar büntető törvénykönyv

Zárásként röviden tekintsük át, hogy hatályos büntető kódexünk rendelkezései megfelelnek-e az irányelvben foglalt kívánalmaknak.

Megállapítható, hogy a Btk. több változást is hozott a tárgykör szabályozását illetően. Kiemelhető a minősített esetek és az előkészület büntetési tételeinek szigorítása, a korábbi privilegizált esetek – uniós követelményekkel is indokolt – elvetése¹³, a hamis pénz kiadása megnevezésű bűncselekmény megszüntetése mellett a valódikiént jogszerűen szerzett hamis vagy meghamisított pénz forgalomba hozatalának pénzhamisítás keretében történő értékelése, a pénz büntetőjogi fogalmának pontosítása, a pénzhamisítás elősegítése tényállásának módosítása.

A pénzhamisítás Btk. 389.§ (1) bekezdés a) – c) pontja szerinti fordulatai érdemben összhangban állnak az irányelv 3. cikkének (1) bekezdés a) – c) pontja szerinti fordulatokkal.

Büntető kódexünk büntetni rendeli a pénz utánzását vagy meghamisítását, a hamis vagy meghamisított pénz megszerzését, az ország területére behozatalát, onnan kivitelét, azon átszállítását, valamint forgalomba hozatalát. Megjegyezhető, hogy az utóbbi elkövetési magatartás kivételével a törvényi tényállás megkívánja a forgalomba hozatali célzatot, míg az irányelv alapján a pénz hamisítását vagy meghamisítását ilyen célzat hiányában is bűncselekményként kell büntetni. Megállapítható továbbá, hogy büntető törvényünk külön nem nevesíti az irányelvben büntetendő magatartásként meghatározott hamis vagy meghamisított pénz elfogadását, álláspontom szerint azonban ez a megfelelő büntetőjogi védelmet érdemben nem érinti.

Az irányelv szerint a tagállamoknak büntetniük kell a pénz hamisítására vagy meghamisítására különösen alkalmas szerszámok, tárgyak, számítógépes programok, adatok vagy egyéb eszközök, valamint biztonsági jellemzők, úgy mint hologramok, vízjelek vagy a pénz más, a hamisítás elleni védelmet szolgáló alkotórészei csalárd előállítását, elfogadását, megszerzését vagy birtoklását (3. cikk (1) bekezdés d) pont).

¹² A jogi személyek felelőssége, a jogi személyekkel szemben alkalmazható szankciók és a joghatóság vonatkozásában is állapított meg egyes tagállamok vonatkozásában megfelelési problémákat a Bizottság.

¹³ A Btk. a kerethatározatra hivatkozással a kisebb vagy azt el nem érő értékű pénzre, illetve a váltópénzre elkövetett pénzhamisítás privilegizált esetként történő szabályozását elvetette, utalva arra, hogy a legalább nyolc évig terjedő szabadságvesztést kiszabhatóságát erre az esetkörre is biztosítani kell. Régebb óta fennálló jogharmonizációs kötelezettséget teljesített ezzel a jogalkotó, melynek elmulasztását a Bizottság 2007. évi jelentése is kifogásolta. HOLLÁN Miklós: Az új Büntető Törvénykönyv. In: *A magyar jogrendszer állapota.* (szerk.: Jakab András – Gajduschek György), MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 2016, 342.

Hazai jogunk büntetni rendeli a pénzhamisítás *előkészületét*, a 2001. évi CXXI. törvény pedig a korábbi kerethatározatra hivatkozással szükségesnek látta egy új *sui generis* előkészületi jellegű bűncselekmény, a *pénzhamisítás elősegítése* beiktatását, amit a Btk. is - kisebb módosítással - átvett¹⁴.

Az indokolás szerint elképzelhető, hogy az, aki a pénzhamisításhoz szükséges anyagot, eszközt, számítógépes programot előállítja, megszerzi stb., annak szándéka a pénzhamisítás elkövetésére már nem terjed ki. Ebben az esetben pénzhamisítási célzat hiányában az előkészület szabályai nem alkalmazhatók. A kerethatározat, illetve az irányelv által meghatározott büntetendő cselekmények esetén nem feltétel, hogy az adott személynek szándékában álljon a pénzhamisítás elkövetése. Erre tekintettel látták indokoltnak a tényállás megalkotását.¹⁵

Érdeemes rámutatni azonban arra, hogy az irányelv csalárd magatartások büntetendővé nyilvánításáról szól, a pénzhamisítás elősegítése azonban a csalárd elkövetést semmilyen módon nem teszi a tényállás elemévé.

A *szankciók* tekintetében megállapíthatjuk, hogy büntető kódexünk túlteljesíti az irányelv elvárásait.

A hamisítás, meghamisítás esetén elvárt nyolcéves felső határ már alapesetben teljesül, a minősített esetek pedig a Btk.-ban már tizenöt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendők.

Ezen büntetési tételek irányadóak a forgalomba hozatal és a további elkövetési magatartások esetén is, ahol az irányelv az ötéves felső határt rögzíti minimum követelményként.

A Btk.-t megelőzően *hamis pénz kiadásaként* ismert bűncselekmény megszüntetésével a valódiéként jogszerűen szerzett hamis vagy meghamisított pénz forgalomba hozatala szintén ekként fenyegetett azzal, hogy kisebb vagy azt el nem érő értékű pénz esetén a büntetés korlátlanul enyhíthető. *Az irányelv értékhatártól függetlenül lehetőséget ad a forgalomba hozatalra egyébként előírt minimum ötéves felső határtól történő eltérésre ilyen esetben¹⁶, mely lehetőséggel álláspontom szerint kívánatos lenne élnünk.*

A magyar szabályozást értékelve *összegzésként* megállapíthatjuk, hogy az irányelv előírásait meghaladó büntetőjogi szigor érvényesít a büntetendő cselekmények körében és a szankciók tekintetében egyaránt.

A pénzhamisítás előkészületének büntetendővé nyilvánítása mellett külön tényállásban pénzhamisítás elősegítése megnevezéssel *sui generis* előkészületi jellegű bűncselekményt is szabályoz.

A szankciók vonatkozásában a hamis vagy meghamisított pénz forgalomba hozatala, megszerzése, behozatala, kivitele, átszállítása az irányelv elvárásánál magasabb büntetési tétellel fenyegetett, másrészt e szigor megmutatkozik az olyan pénz forgalomba hozatalának megítélésében, melynek átvételekor az adott személy nem tudott a pénz hamis vagy hamisított voltáról.

¹⁴ Btk. 390. § (1) Aki pénzhamisításhoz szükséges anyagot, eszközt, berendezést, gyártási tervet, műszaki leírást vagy számítástechnikai programot készít, átad, elfogad, megszerz, tart, az ország területére behoz, onnan kivisz, azon átszállít, vagy forgalomba hoz, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) A büntetés büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha a pénzhamisítás elősegítését bünszövetségben vagy üzletszerűen követik el.

Jacsó Judit alkotmányossági szempontból aggályosnak tartja a pénzhamisításra alkalmas berendezés pusztán tartásának célzat nélküli büntetendővé tételét. Lásd JACSÓ Judit: Pénzhamisítás. In: *Az európai büntetőjog kézikönyve*. (szerk.: Kondorosi Ferenc – Ligeti Katalin), Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 489.) A tényállás kritikai értékeléséről lásd: GULA József: A pénzhamisítás elleni fellépés az Európai Unióban. In: *Bűnügyi Tudományi Közlemények* 7. szám, (szerk.: Lévay Miklós), Bibo Kiadó, Miskolc, 2004.

¹⁵ EBH2012. B.2, Magyar Büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára. (szerk.: Kónya István), ORAC Kiadó, Budapest, 2024

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2014. május 15-i 2014/62/EU irányelve 5. cikk (5) bekezdés

De lege ferenda a pénzhamisítás elősegítése megnevezésű bűncselekmény megszüntetése, illetve felülvizsgálata¹⁷, valamint a "hamis pénz kiadása" - irányelvvel összhangban álló - újraszabályozása indokoltnak látszik.¹⁸

FELHASZNÁLT IRODALOM

A Bizottság jelentése az Európai parlamentnek és a Tanácsnak az euro és más pénznemek hamisítás elleni, büntetőjog általi védelméről, valamint a 2000/383/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló 2014. május 15-i 2014/62/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv alkalmazásáról. COM(2019) 311 final

BÓCZ Endre: Büntetőpolitika és büntetőjogi kodifikáció, *Büntetőjogi Kodifikáció*, 2003/3.

Csemegi Károly művei második kötet. (Sajtó alá rendezte Edvi Illés Károly és Gyomai Zsigmond), Franklin-Társulat, Budapest, 1904

GULA József: A pénz- és bélyegforgalom biztonsága elleni bűncselekmények. In: *Magyar Büntetőjog Különös Rész.* (Görgényi Ilona – Gula József – Horváth Tibor – Jacsó Judit – Lévay Miklós – Sántha Ferenc – Váradi Erika), Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2020

GULA József: A pénzhamisítás. In: *Fejezetek az európai büntetőjogból.* (szerk.: Farkas Ákos), Bíbor Kiadó, Miskolc, 2017

GULA József: A pénzhamisítás elleni fellépés novumai az Európai Unióban. In: *Decem anni in Europea Unione V., Tanulmányok a bűnügyi Tudományok köréből, Miskolci Jogtudományi Műhely 10.* (szerk.: Nagy Anita – Róth Erika), Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2016

GULA József: A pénzhamisítás elleni fellépés az Európai Unióban. In: *Bűnügyi Tudományi Közlemények 7. szám,* (szerk.: Lévay Miklós), Bíbor Kiadó, Miskolc, 2004

HOLLÁN Miklós: Az európai uniós jogharmonizáció és a magyar büntetőjog kapcsolatának első évtizedei. *Állam- és Jogtudomány*, 2020/2.

HOLLÁN Miklós: Az új Büntető Törvénykönyv. In: *A magyar jogrendszer állapota.* (szerk.: Jakab András – Gajduschek György), MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 2016

JACSÓ Judit: Pénzhamisítás. In: *Az európai büntetőjog kézikönyve.* (szerk.: Kondorosi Ferenc – Ligeti Katalin), Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008

Magyar Büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára. (szerk.: Kónya István), ORAC Kiadó, Budapest, 2024

¹⁷ Hollán Miklós megközelítése szerint, ha a célzat nélküli elkövetés büntetni rendelését (az irányelven túlmenően) mégis szükségesnek tartjuk, akkor azt jobban be kell illeszteni a hatályos szabályozás rendszerébe. HOLLÁN Miklós: Az európai uniós jogharmonizáció és a magyar büntetőjog kapcsolatának első évtizedei. *Állam- és Jogtudomány*, 2020. 2. szám, 110.

¹⁸ Lásd GULA József: A pénzhamisítás. In: *Fejezetek az európai büntetőjogból.* (szerk.: Farkas Ákos), Bíbor Kiadó, Miskolc, 2017, 92-116.

CORNERSTONES OF THE PROTECTION OF THE PERSONALITY RIGHTS OF PUBLIC FIGURES, IN THE LIGHT OF THE CASE LAW OF THE CURIA

A közszereplők személyiségi jogai védelmének sarokkövei a Kúria ítélezési gyakorlatának fényében

HALÁSZ CSENGE*

The protection of the personality rights of certain public figures raises a number of questions of interpretation. On the one hand, this is due to the fact that this group of persons cannot be considered a closed set, and the courts have to interpret on a case-by-case basis whether a given person can be considered a public figure in relation to a given issue. The most common questions concerning their legal protection arise in the context of the conflict of their personality rights with their right to freedom of expression. The jurisprudential interpretation of the European Court of Human Rights and the Constitutional Court has also played an important role in shaping the framework for legal interpretation. In the present study, these issues are examined with particular attention to the current relevant jurisprudence of the Curia.

Keywords: *The jurisprudential interpretation of the European Court of Human Rights and the Constitutional Court, public figures*

A közéleti szerepet vállaló személyek egyes személyiségi jogainak az oltalma számos értelmezési kérdést felvet. Ez egyrészt visszavezethető arra, hogy e személyi kör nem tekinthető lezárt halmaznak, a bíróságoknak esetről-esetre szükséges értelmezniük, hogy egy adott személy, egy adott ügy vonatkozásában közéleti szereplőnek tekinthető-e. A jogvédelmükkel kapcsolatos leggyakoribb kérdések a személyiségi jogaik véleménynyilvánításhoz való joggal kapcsolatos kollíziójával összefüggésben merülnek fel. A jogértelmezés kereteinek kialakításában jelentős szerepet játszott az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Alkotmánybíróság jogfejlesztő értelmezése is. Jelen tanulmányban e kérdéseket vizsgáljuk kiemelt figyelmet fordítva a Kúria aktuális vonatkozó joggyakorlatára.

Kulcsszavak: *az Emberi Jogok Európai Bírósága és az Alkotmánybíróság jogfejlesztő értelmezése, közszereplők.*

Introductory thoughts

There are a number of theoretical and jurisprudential issues that may be related to the safeguarding of certain rights of persons playing a public role and to the definition of the framework within which they may be judged, especially in *the context of today's "digital reality"*. The proliferation of various Internet platforms, including social networking sites,

* DR. HALÁSZ CSENGE
PhD assistant professor
University of Miskolc
Faculty of Law
Institute of Commercial Law
3515, Miskolc
csenge.halasz@uni-miskolc.hu

makes it possible to make opinions public and share them with incredible speed and ease. This phenomenon obviously has a number of positive consequences, but there is no doubt that the proliferation of critical comments and outspoken remarks, often with no respect for human dignity, has become commonplace. These opinions are very often directed at people whose activities are of public interest for one reason or another. Such persons may have voluntarily taken a public role or, in accordance with the practice of the European Court of Human Rights, may have become involved in a matter of public interest on an *"ad hoc"* basis¹

At the core of the issues of protecting the rights of persons who have become public figures in any way is the question of where the limits of their legal protection lie. What are the criticisms that they are obliged to tolerate by virtue of their role, and how far does the protected core of their private and family life extend? What are the communications for which they have a duty of tolerance?

In this study, we seek to answer these and similar questions. In order to do so, after reviewing the issue of the quality of public figures, we will examine recent case law decisions resolving the conflict between the personality rights of this category of persons and the right to freedom of expression, with particular attention to the work of the Curia.

1. Reflections on the quality of public actors

1.1. Attempts to define an *"undefined"* concept

The definition of public figures is not defined² in the Civil Code (in short: Ptk.), but as regards the protection of their personality rights, it states that their restriction is possible in the exercise of fundamental rights for the free discussion of public affairs, taking into account the requirement of proportionality. However, this restriction must not be to the detriment of the private, family or home life of the public figure concerned.³ Public figures are afforded the same level of protection as non-public figures with regard to communications outside this scope, and activities or data relating to the private or family life of a public figure cannot be considered public affairs.⁴

The Act on the Protection of Private Life (in short: Mvtv.), which contains provisions on the right to privacy of public figures in line with the provisions of the Civil Code, is also part of the regulation. The Mvtv. also states, thus reinforcing the rule declared in the Civil Code, that the private and family life and the home of a public figure are entitled to the same level of protection as that of a person who is not a public figure.⁵ Thus, the Mvtv. does not provide for conceptual issues either, but at the same time it defines the limits of their judiciability and tolerance in line with the Civil Code, an issue that will be dealt with in more detail in a later subsection of this study.

¹ It is also necessary to note that the case law of the European Court of Human Rights (ECtHR) has been of particular importance in the development of the framework for the protection of the privacy of public figures. A typical case in the context of *"ad hoc"* public participation is the ECtHR case of *Ladet Tromsø and Stensaas v. Norway* (21980/93), in which the Court declared legitimate the publication of a press report about Norwegian seal hunters, including their photograph, in view of the fact that the persons concerned, although not seeking public participation, had become involved in a matter of public interest by engaging in illegal fishing.

² It is important to note here that the definition of public figure is defined in point 13 of Act III of 2003 on the disclosure of the secret service activities of the past regime and the establishment of the Historical Archives of State Security Services. According to this provision, *"a public figure is a person who exercises or has exercised public authority or has been nominated for an office involving the exercise of public authority, or who shapes or has shaped political public opinion in a manner that is in line with his or her duties."* However, this legislation is considered sectoral and does not cover the full range of public figures.

³ Ptk. § 2:44 (1).

⁴ Ptk. § 2:44 (2) -(3).

⁵ Mvtv. § 7 (2).

Turning to the conceptual issues, there is a considerable amount of literature available on the definition of "*public actors*", so in this paper we will limit ourselves to highlighting a few key points.⁶

Ferenc Petrik, in 1992, made the first attempt to define the criteria of public action, according to which public action influences the life of the wider or narrower society, or the development of local or national conditions. In this context, there is a demand from society to monitor the activities of those involved in public life, i.e. public action is inseparable from the public sphere.⁷

Levente Tattay's view is similar to the one expressed by Petrik. In his view, "*public figures are those natural and legal persons who, through their activities or public appearances, influence the life of society in a narrower or broader sense, the development of local or national relations, and those who are involved in public affairs*"⁸

Based on these definitions, the "*key*" to being a public figure is the ability to influence the life of a section of society or to be involved in certain public issues.

The Pécs Court of Appeal also took the same position when it stated in one of its decisions that "*the question of whether a person qualifies as a public figure must be judged not on the basis of the person's position, official function, status or for whatever reason his or her wider recognition, but on the basis of the concrete life situation relevant for the legal assessment.*"

This formulation, like Tattay's position, also reflects a functional approach and expresses that the courts have to decide on a case-by-case basis whether or not the person concerned, in a given case, is a public figure, taking into account all the circumstances of the case.

A parallel view is reflected in the 2018 decision of the Constitutional Court, in which the Constitutional Court clarified the criteria for qualifying as a public figure. According to this, "*the fact of discussing public issues - up to the level of the concrete debate - is the aspect that typically determines the personal quality of the persons involved. Quality as a public figure is therefore linked to the fact of public participation in the discussion of public issues, which must always be assessed in the specific situation*"⁹

According to this decision of the Constitutional Court, the following criteria are of particular importance in the qualification of a public figure:

- whether the public communication expressing an opinion reflects a position expressed in a public debate,
- whether the public disclosure concerns a public role,
- whether the public communication involves a statement of fact or value judgment,
- or whether the public disclosure would harm the human dignity, reputation or integrity of the person concerned.¹⁰

On the basis of the above, it is not the capacity as a public figure as a personal quality that may be decisive, but the fact of public involvement, the public issue concerned, that may serve as a basis for determining whether a legal entity has assumed a public role in the given matter and whether it is subject to the additional duty of tolerance. This assessment must be made by the relevant court on a case-by-case basis.

⁶ In the literature and in judicial practice, there are known circles of persons whose quality as public figures is not disputed. To give just a few examples, typical examples include persons exercising public authority, film stars, television and media personalities and, where appropriate, sportsmen and sportswomen.

⁷ PETRIK Ferenc: A személyiség jogi védelme. *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*. Budapest. 1992. pp. 136.

⁸ TATTAY Levente: A közszereplők magánjogi személyiségvédelme. *Magyar Jog*. 2006/4., pp. 228.

⁹ Decision 145/2018 (7 May 2018) AB. Point 41.

¹⁰ For more information, see AB 145/2018 (7 May 2018).

1.2. *New colours in the palette of public quality?*

Given that the status of public figures and the scope of such persons cannot be regarded as a closed "set", the question of whether it is necessary to assess them as public figures in a given situation arises from time to time in case law.

Of this circle, the first to be mentioned is a 2010 judgment of the Curia, in which the common representative of a condominium had to take a position in his capacity as a public figure.¹¹ In the judgment, it was explained that the officer of a condominium has a specific role in the life of the local community. Although he cannot be considered a public figure, in view of his status in the life of the community, he is obliged to tolerate criticism or opinions concerning his activities, provided that they are not unduly offensive or insulting.

Also worth mentioning is a 2019 judgment in a criminal case for defamation.¹² The subject of the case were communications made on the internet which, according to the private accuser, constituted defamation. The private prosecutor in the case was the president of the student council of a university. The courts of first and second instance found the statements to be defamatory, but the Curia found the merits of the defendant's application for review, including the legal status of the president of the student council.

In the judgment it was explained that according to the Law on National Higher Education¹³ a student self-government is established in higher education institutions to represent the interests of students, and its officers are elected by students. They are remunerated for their work and, in the course of their activities, they essentially perform a public function, using public funds. In those circumstances, the Curia held that the private prosecutor, who acted as the principal officer of the student council of an institution of higher education, that is to say, as its president, could be regarded as a public figure and, in the context of his activities, as a public official. These social actors have a heightened duty of tolerance, which, however, does not mean that it is unlimited. As explained by the Curia, it is in the public interest to know the activities, personalities, past, facts and circumstances of public figures in relation to their public activities and affecting them.

Going beyond the role of the president of the student council as a public figure, it is worth mentioning the question raised in the judicature: can the relative of a public figure be considered a public figure? In its precedent-setting decision of 2021¹⁴, the Curia ruled that the privacy rights of relatives of public figures can only be restricted if they themselves participate in public activities or if there is another public interest in disclosing information about them. This was also the position taken by the Curia in 2022¹⁵, when in a precedent-setting decision on a press rectification it was explained that relatives of public figures cannot be considered public figures in view of the family relationship alone.

There are also questions of interpretation concerning the quality of public actors in economic life. In this respect, the decision of the Curia of 2024 deserves special mention, which dealt with this issue in detail.¹⁶ According to the historical facts of the case, the plaintiff in the first instance, as the owner and CEO of a group of companies, was the tenth richest person in Hungary in 2021, according to a list in a business magazine. On various social media platforms the defendant sharply criticized the business activities of the plaintiff I, calling him a "*criminal*" and a "*mafioso*". The trial court found that these statements constituted expressions of opinion

¹¹ BH+ judgment of 13.1.2010.

¹² EH 2019.01.B2.

¹³ See also Act CCIV of 2011 on National Higher Education, § 60 (1).

¹⁴ Decision No. Pfv.20613/2021/4.

¹⁵ Decision No Pfv.20842/2022/5.

¹⁶ BH 2024.2.36.

and that the defendant had not committed an infringement and therefore dismissed the plaintiffs' action. The Court of Appeal partially reversed the judgment of the Court of First Instance and held that the adjectives "*criminal*" and "*mafia*" constituted defamation and ordered the defendant to remove the entries and pay damages. In its judgment, the Curia found that the first applicant was a public figure, given that his considerable wealth and economic activities had an influence on economic life, i.e. he was a prominent economic figure. That status therefore gives rise to an additional duty of tolerance, that is to say, a higher duty of tolerance towards criticism, in particular where it concerns matters of public interest. The judgment also found that the defendant's posts concerned matters of general and public interest in the business world, such as the acquisition of companies in financial difficulties, and therefore did not constitute an infringement of personality rights.

Overall, therefore, the Hungarian courts weigh several factors in each case when deciding whether or not a legal entity qualifies as a public figure. On the basis of the judgments highlighted above, such factors include, for example, the social prominence of a given subject, his public role, the frequency of his public appearances and the public nature of the communication. On the basis of the above, it can be concluded that the interpretation of the law by the Curia is in line with the criteria set out by the Constitutional Court and the case law of the ECtHR.

2. Individual rights versus freedom of expression

As a judge of the Supreme Court, Károly Törő dealt with the protection of the personality rights of public figures as early as 1990. In a relevant paper, he argued that certain persons, whether orally, in writing or in press releases, know no boundaries and without conscience, violate the reputation and human dignity of persons in public life¹⁷

The interpretation of the personality rights of public figures typically arises in cases of conflict with the right to freedom of expression. In this regard, it is worth mentioning the case law of the European Court of Human Rights, which has essentially developed a framework for the consideration of these rights. The literature on this issue is quite extensive, so we will confine ourselves here to mentioning the authoritative *von Hannover case*. Princess Caroline von Hannover brought three actions¹⁸ against various German newspapers for photographs of her published by them. In the three press articles on which the proceedings are based, the Duchess was photographed, for example, with her children, while shopping and during a dinner with friends. In her view, the German courts did not adequately protect her privacy in the face of newspaper articles which portrayed her as a "*private person*". The German courts have held, in line with the established practice in that country, that Caroline von Hannover, as a public figure, must tolerate publications about her which do not relate to her public role.

The European Court of Human Rights took a different view, upholding the action brought by the complainant von Hannover and condemning Germany for publishing the photographs in question, finding that the Duchess's right to privacy had been violated. According to the ECtHR judgment, the activities and situations in the photographs in question were purely private and were not connected with any public activity. The Court's decision was not based on the public character of the activity itself, but on the public nature of the activity depicted, which reflects a functional approach. Judgments distinguish between the communication of facts that advance democratic discourse and communications whose sole purpose is to satisfy the curiosity of

¹⁷ TATTAY Levente: A közszereplők magánjogi személyiségvédelme. *Magyar Jog*. 2006/4., pp. 228.

¹⁸ Von Hannover v. Germany, no. 59320/00, judgment of 24 June 2004.

Von Hannover v. Germany, no. 40660/08 and 60641/08, judgment of 7 February 2012.

Von Hannover v. Germany, no. 8772/10, judgment of 19 September 2013.

readers. The first step in the system of reasoning developed by the ECtHR was for the Court to examine the contribution of the photographs and newspaper articles in question to the conduct of a public debate. As a second step, the Court assessed the fact that Caroline von Hannover did not officially hold any public position in the Principality of Monaco, so that the reference to her public role was not fully justified. An important circumstance in this respect is that the newspaper articles did not deal with her possible public office or public role, but merely revealed private, intimate photographs and information to the general public. The Court also examined the manner in which the photographs were published and the circumstances in which they were taken.

Along these lines of reasoning, the Court did not consider the restriction of the complainant's personality rights on the grounds of freedom of expression to be justified, and therefore upheld von Hannover's action in all three cases.¹⁹

The balancing system developed in the *von Hannover cases*²⁰ has a significant impact on domestic jurisprudence. It has been interpreted by the Constitutional Court on several occasions, for example in a controversy concerning the police image.²¹ But also in the ordinary practice of the courts, the system of reasoning described above²² has been invoked on several occasions.

Before the Metropolitan Court of Appeal, the plaintiff in a case launched in 2020 was a local government representative, whose private photographs were published on the internet as an illustration for a newspaper article on the use of public funds. The court dismissed the plaintiff's action and, referring to the system of reasoning developed in *von Hannover*, explained that a distinction must be made between the publication of photographs for the sole purpose of satisfying the interest of a certain public in the private life of the person concerned and the publication of photographs which have a public interest in the matter covered by the article and which are illustrated by the photographs published.²³ Obviously, in the former case there is no possibility to limit the privacy rights of the person concerned, whereas in the latter case there is.

Turning to the relevant jurisprudence of the Curia, important forward-looking findings are linked to the 2018 decision of the Curia²⁴, in which it resolved the conflict between the freedom of the press and freedom of expression and the personality rights of public figures. The newspaper article at issue in the case concerned the financial activities of the secretary general of a camp for disadvantaged children and the fact that the person concerned rented a villa near the camp from which he commuted to his office on the camp's premises. The newspaper article at issue in the case, which appeared online under the title '*110 000 a day: the head of the children's camps goes to work from a luxury villa*'²⁵, contained a photograph of the property rented by the person concerned and a video of the plaintiff leaving the holiday home in his car, which was displayed as an illustration alongside the text. In his application, the applicant seeks a declaration of infringement of his rights of reputation, his right to a private home and his right to respect for private and family life. The defendant sought the dismissal of the action on the grounds that the footage and information published in the newspaper article were for the purpose of free discussion of public affairs and did not infringe the requirement of proportionality.

¹⁹ Von Hannover v. Germany (no.1.) no.59320/00, judgment of 24 June 2004.

²⁰ This line of reasoning is also reflected in the following judgments: *Karhuvaara v. Finland*, application no. 53678/00 (2005) 41 EHRR 51. *Biriuk v. Lithuania*, application no.233373/03, judgment of 25 November 2008.

²¹ 28/2014 (IX. 29.) AB decision.

²² See as examples the following cases: *Fővárosi Ítéltábla Pf.21195/2016/4.sz.*, *Kúria Pfv.20121/2016/3. sz.*, *Pécsi Ítéltábla Pf.20403/2010/4.*

²³ Metropolitan Court 115 68.P.20.048/2020/5-I. no.

²⁴ Curia Pfv.21.716/2018/5.

²⁵ Uo.

In its judgment, the Curia found that the right to private residence and private life of the person concerned had not been infringed in the newspaper article. According to the reasoning of the highest judicial forum, the right to privacy and the right to a private home, as a named right of personality, is based on the protection of the individual's right to the possibility of hiding from the public, to decide whether to disclose information concerning him or her, and to prevent unjustified, arbitrary interference with his or her private sphere. The legal protection naturally extends to the home, which is a place of family, privacy and retreat. This does not mean, however, that the publication of information about the home always constitutes an arbitrary intrusion into privacy rights. Indeed, the newspaper article in the case concerned the financial situation of a senior official of a public organisation which provides camping for disadvantaged children and thus uses public money, essentially raising the public question of why and on what salary the secretary general of a public foundation which provides holidays for the needy and uses public money can afford to rent a luxury property.

On this basis, the final judgment correctly recognised that a fundamental rights assessment had to be made of the conflict between freedom of public expression and the right to private and family life and to a private dwelling.

The Curia, in its assessment of the fundamental rights, agreed with the circumstances assessed by the courts and the conclusion of the final judgment. In its judgment, it also referred to the fact that the focus of the protection was not on the status of the person concerned but on the possibility of public debate, and that therefore his duty of tolerance, even if he was less well known, was significantly influenced by the extent to which the restriction of his personality rights was justified in order to discuss a matter of public interest. The contestability and verifiability of the disclosures made and conclusions drawn about the nature of the property and the documentation of the investigative activity justified the taking and showing of pictures and video footage of the property. It was also not considered unnecessary to take and publish, in addition to the photographs of the advertisement, a current picture and video footage in order to provide credible information. In the opinion of the Curia, in the present case, there was no justification for suppressing the right to discuss public affairs on the grounds of the personal rights referred to.²⁶

For our part, we can agree with the position expressed by the court, given that the camps referred to in the article have a very important social purpose, which is to provide disadvantaged children with holiday opportunities. It is precisely in this context that, in our view, the publication in the newspaper article in question of information relating to private life, which was linked to the use of public funds, was justified, thereby contributing to the development of democratic discourse.

The right of public figures to have their portraits taken into account in the judgment of the Curia Pfv.IV.20.290/2022/6. According to the facts of the case, the applicant worked as a lawyer and was involved in a number of cases concerning the conditions of detention of prisoners. An article published in the defendant's press product explained that the applicant lawyer had provided legal representation to a number of prisoners in similar cases, in essence setting up a '*business*'. In addition to the article, a high-resolution portrait photograph of the plaintiff was published, in which he was clearly identifiable. By its judgment, the Court of First Instance found that the defendant had infringed the plaintiff's right of personality to his likeness by publishing his likeness in the article entitled '*Good shot, submission: the big winner of the prison business, F.G., has been caught in court*', published on 17 February 2021 on the website ..., without the plaintiff's consent. According to the judgment, the publication of the plaintiff's likeness without his consent was not necessary, since the plaintiff's identity had already been presented in the article by giving his name and his life story. It considered that the fact that the

²⁶ Curia Pfv.21.716/2018/5.

applicant had been identified to the general public by the presentation of his photograph taken in the course of his private life was unjustified and unnecessary in terms of the content. It also considered the presentation of the portrait to be disproportionate, since it showed the applicant at close range, in the form of a portrait, and could therefore be regarded as a photograph taken specifically of his private life. The Court of Appeal upheld the judgment of the Court of First Instance, but the Curia took a different view. The judgment explained that the primary issue was whether the article published by the defendant and the photograph used to illustrate it could be classified as a report of an event of public interest, whether it related to a public debate and thus whether it was entitled to the high level of constitutional protection afforded to the discussion of public affairs.²⁷ The Curia held that the unsuccessful criminal proceedings brought by the defendant were brought on the basis of a complaint by the applicant concerning a statement made in connection with his activities as a lawyer and were therefore not undoubtedly connected with the public debate in question, and that the court of appeal therefore erred in finding that the applicant was not a public figure as a complainant. In the decisions of the Constitutional Court and the ECtHR cited above, the Curia, in the light of the balancing test, held that the presentation of the applicant's likeness in the article without his consent did not constitute a disproportionate infringement of his right to likeness as against the exercise of the fundamental rights of freedom of expression and of the press, which guarantee the free discussion of public affairs. The final judgment upholding the judgment of the Court of First Instance upholding the action, which reached a legal conclusion to the contrary, therefore infringes Paragraph 2:44(1) of the Civil Code. In the light of the foregoing, the Curia set aside the final judgment, altered the judgment of the court of first instance and dismissed the action.²⁸

A special mention should also be made of the judgment of the Curia Pfv.20774/2023/6. sz, which resolves the conflict between the personality rights of a public figure and one aspect of freedom of expression, the freedom of artistic expression. The historical facts of the case revolve around a film based on political events in Hungary in 2006. The plaintiff, the managing director of a polling company, complained that the film and its trailer misrepresented him and stated untrue facts about his polling activities. In his lawsuit, he claimed that the film was based on real events and that his character was portrayed as a manipulative, politically biased person who would have been involved in the political events and police violence of 2006.

The first instance court found that the defendant had infringed the plaintiff's rights to reputation and therefore awarded damages, while prohibiting the defendant from further infringement on the grounds of the identity of the film's characters with real persons. According to the judgment, the defendant was required to make reparation in a private letter and in public.

The Court of Appeal reversed the decision of the first instance and dismissed the action in its entirety, arguing that the film is an artistic work that falls within the freedom of expression and that it is clear to the viewer that the film is not an accurate representation of reality. Since the film does not present a factual account of the actual events, there was no violation of the applicant's rights of personality.

The Curia also upheld the judgment of the Court of Appeal, stating that artistic expression, especially when dealing with public events, is part of freedom of expression and that public figures, such as the plaintiff, have a higher duty of tolerance towards criticism.

3. Concluding thoughts

Overall, it can be concluded that no precise, general legal definition of public figures has been developed so far, in our view, but this is not necessary, as the status of public figures is decided by the court on a case-by-case basis. The most important question in the context of the

²⁷ Decision No 3348/2018 (XI.12.) AB, Reasoning [23].

²⁸ Pfv.20774/2023/6.No.

personality rights of public figures is where the line is drawn between free criticism and statements that violate personality rights. In this regard, the ECtHR and (based on it) the domestic Constitutional Court apply a step-by-step system of discretion, which allows a test to be applied, taking into account the nature of the communication in question, to strike a balance between the rights of the person concerned and the freedom of communication. The system of reasoning developed in the von Hannover cases is constantly being developed and used in the practice of the ordinary courts.

An important circumstance is that public figures are not only confronted with opinions about their activities and persons that "*promote democratic discourse*", but also with statements that often demonise them and question their humanity. In many cases, these communications also involve a violation of the protected core of human dignity, in addition to the violation of individual rights. The proliferation of such communications is clearly facilitated by certain social networking platforms on the Internet, where it has become much easier and quicker to communicate opinions and assessments, but where the rights of the individual must be respected on the basis of the legal rules of material reality. This tendency is also reflected in the case law of the Curia, given that the vast majority of the infringements we are examining take place via an online platform.

It is necessary to note that the questions of interpretation of the rights of personality of public figures cannot be considered closed, given that, as a result of social changes, the additional duty of tolerance that goes with this capacity may be established for new categories of persons.

An illustrative example of this phenomenon is the recent expansion of the celebrity community²⁹, also as a result of the rise of social media, with the addition of a group of online opinion leaders, or influencers. These individuals are essentially content producers who share images and posts on a social media platform *with their* large online '*following*'. The English term '*to influence*' means to influence, which in our view captures the essence of this phenomenon.³⁰

According to the definition used by the National Media and Communications Authority, "*an influencer is anyone who has the ability to influence the purchasing decisions and habits of others based on their (perceived or real) expertise, knowledge, position or connections.*"³¹

According to the FCA, influencers are people who are able to influence or shape consumer opinion in the digital environment, either as ad hoc partners or as dedicated ambassadors, by posting content on their online platform and having a dedicated follower base.³² The GVH defines influencers as persons who publish online content through blogs, vlogs or text posts.³³

The range of online opinion leaders on social media can therefore be considered quite broad, since, in addition to those who have gained recognition solely in this capacity, it can also include various media personalities, sportsmen, actors, singers, who also use their own social media profiles as a powerful marketing tool to increase their following and to promote their products to a wider audience. In addition to the marketing activities carried out by some online opinion leaders, it should also be noted that people who are popular on the internet are very often

²⁹ It is worth noting that there is also an approach according to which the scope of public figures can be grouped according to whether the entities concerned have become public figures voluntarily or by birth. It should also be pointed out that German legal literature and case-law distinguish between absolute and relative public figures. In contrast, in Spain, the triple division of public figures is typical, with the Spanish Constitutional Court differentiating between persons with a public function, public figures and celebrities. For more on this, see András KOLTAY. An overview. p. 327. http://real.mtak.hu/102799/1/tattay_koltay_309_351.pdf (Access: 26.10.2024).

³⁰ Influence meaning. <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/influence> (Access: 04.11.2024).

³¹ NMHH. Influencers, who are they and where do they come from? https://nmhh.hu/cikk/195715/Influencerek_kik_ok_es_honnan_jottek (Access: 04.04.2024).

³² Office for Fair Trading. Influencer marketing issues. II. point 1 https://www.gvh.hu/sajtoszoba/tajekoztato_anyagok/influencer-marketing-kerdesei (Access: 04.11.2021).

³³ Uo.

considered as idols and role models by their followers, and can therefore have a clear influence on the behaviour and mindset of a certain section of society.

In view of this, it can be concluded that influencers may have a kind of duty of tolerance in relation to their Internet activities, the framework for which will be left to future judicial practice.

Bibliography:

- [1] Decision 145/2018 (7 May 2018) AB.
- [2] 28/2014 (IX. 29.) AB decision.
- [3] AB Decision No 3348/2018 (XI.12.).
- [4] Act LIII of 2018 on the Protection of Privacy
- [5] Act CCIV of 2011 on National Higher Education.
- [6] Act V of 2013 on the Civil Code
- [7] Act III of 2003 establishing the Historical Archives of the State Security Services
- [8] No 2024.2.36.BH 2024.2.36.No 2024.2.36.
- [9] BH+ judgment of 13.1.2010.
- [10] Biriuk v. Lithuania, application no.233373/03, judgment of 25 November 2008.
- [11] EH 2019.01.B2 No I.
- [12] Fővárosi Ítéltábla Pf.21195/2016/4.
- [13] Fővárosi Törvényszék 11968.P.20.048/2020/5-I.
- [14] Office for Fair Trading. Influencer marketing issues. II. point 1
https://www.gvh.hu/sajtoszoba/tajekoztato_anyagok/influencer-marketing-kerdesei
- [15] Influence meaning. <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/influence>
- [16] Karhuvaara v. Finland, application no. 53678/00 (2005) 41 EHRR 51.
- [17] KOLTAY András: A közéleti szereplők hírnév és becsületvédelme Európában. Áttekintő vázlat. p. 327. http://real.mtak.hu/102799/1/tattay_koltay_309_351.pdf
- [18] Curia Pfv.20121/2016/3.
- [19] Curia Pfv.21.716/2018/5.
- [20] NMHH. Influencers, who are they and where did they come from?
https://nmhh.hu/cikk/195715/Influencerek_kik_ok_es_honnan_jottek (downloaded 04.04.2024)
- [21] Pécsi Ítéltábla Pf.20403/2010/4.
- [22] PETRIK Ferenc: A személyiség jogi védelme. *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*. Budapest. 1992. 136.
- [23] Decision No. Pfv.20613/2021/4.

[24] Pfv.20774/2023/6.

[25] TATTAY Levente: A közszereplők magánjogi személyiségvédelme. *Magyar Jog.* 2006/4.sz.,228.

[26] Von Hannover v. Germany, no. 40660/08 and 60641/08, judgment of 7 February 2012.

[27] Von Hannover v. Germany, no. 59320/00, judgment of 24 June 2004.

[28] Von Hannover v. Germany, no. 8772/10, judgment of 19 September 2013.

ÉSZREVÉTELEK A FÖLDÖRÖKLÉS SZABÁLYOZÁSÁNAK LEGUTÓBBI MÓDOSÍTÁSAI KAPCSÁN

Comments on the recent amendments to the land succession regulation

HORNYÁK ZSÓFIA*

Az elmúlt időszakban a mezőgazdasági földek tulajdonjogának rendezése vonatkozásában több jogszabály módosítás is történt. A jelenlegi szabályozási keretek között a földeken fennálló osztatlan közös tulajdon felszámolására, valamint a kialakulásának elkerülésére több rendelkezéssel is találkozunk. Jelen tanulmány keretei között, kiemelve az osztatlan közös tulajdon kialakulásának megelőzését, főként az öröklési szabályok változásaival kívánok foglalkozni.

Kulcsszavak: *mezőgazdasági föld, földöröklés, törvényes öröklés, végintézkedésen alapuló öröklés, osztatlan közös tulajdon felszámolása, gazdaságátadás*

In the past period, several legislative amendments were made regarding the settlement of the ownership of agricultural land. Under the current regulatory framework, several provisions are in place to eliminate undivided common ownership of land and to avoid its creation. Within the framework of this study, I would like to focus on the prevention of the development of undivided common ownership, and mainly deal with the changes of succession rules.

Keywords: *agricultural land, land succession, intestate succession, testamentary disposition, liquidation of undivided common ownership, farm transfer*

1. Bevezető gondolatok

Az elmúlt időszakban a mezőgazdasági földek tulajdonjogának rendezése vonatkozásában több jogszabály módosítás is történt. A jelenlegi szabályozási keretek között a földeken fennálló osztatlan közös tulajdon felszámolására, valamint a kialakulásának elkerülésére több rendelkezéssel is találkozunk. A Földforgalmi törvény¹ (a továbbiakban: Fftv.) 2013-as

* DR. HORNYÁK ZSÓFIA,

PhD, egyetemi docens, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar,
Civilisztikai Tudományok Intézete,

Agrár- és Munkajogi Tanszék, 3515 Miskolc, Egyetemváros,

zsofia.hornyak@uni-miskolc.hu.

¹ 2013. évi CXXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról. Ennek elemzése kapcsán és az előzményeiről lásd: ANDRÉKA Tamás: *Birtokpolitikai távlatok a hazai mezőgazdaság versenyképességének szolgálatában*. In: *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai* (szerk.: Csák Csilla), Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 7-19.; BOBVOS Pál – HEGYES Péter: *A földforgalom és földhasználat alapintézményei*. SZTE ÁJK – JATE Press, Szeged, 2015; CSÁK Csilla: A földforgalmi szabályozás alkotmányossági kérdései. *Agrár- és Környezetjog* 2018/24., 19-32. (doi: 10.21029/JAEL.2018.24.5); CSÁK Csilla: Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union. *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2010/5., 20-31.; CSÁK Csilla – SZILÁGYI János Ede: *Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary*. In: *Agrarrecht Jahrbuch – 2013* (szerk.: Roland Norer – Gottfried Holzer), Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien – Graz, 2013, 215-233.; HORVÁTH Gergely: *Protection of Land as a Special Subject of Property: New Directions of Land Law*. In: *The Transformation of the Hungarian Legal System 2010-2013* (szerk.: Smuk Péter), Complex Wolters Kluwer – Széchenyi István University, Budapest, 2013, 359-366.; JANI Péter: *A termőföld-szerzés hatósági engedélyezésének szabályozása de lege lata és de lege ferenda*. In: *Komplementer kutatási irányok és eredmények az agrár-, a környezeti- és a szövetkezeti jogban* (szerk.: Ágoston Eszter Ildikó), SZTE-ÁJK, Szeged, 2013, 15-28.; KAPRONCZAI István: *Az új földszabályozás hatása az*

megszületése és a hozzá kapcsolódó további jogszabályok² megalkotása után a terület vonatkozásában a jogalkotásban egy kisebb szünet állt be, majd 2020-ban a folyamat folytatódott a földeken fennálló osztatlan közös tulajdon felszámolásáról és a földnek minősülő ingatlanok jogosultjai adatainak ingatlan-nyilvántartási rendezéséről szóló 2020. évi LXXI. törvénnyel (a továbbiakban: Fokfttv.) elindított jogalkotási hullámmal,³ melynek egyik céljaként – a generációváltás elősegítése és az üzemszabályozás csírájának megszületése mellett – az osztatlan közös tulajdonok megszüntetését tűzte ki a jogalkotó. Ezen hullám két további törvénnyel folytatódott, nevezetesen a családi gazdaságokról szóló 2020. évi CXXIII. törvénnyel⁴, valamint az agrárgazdaságok átadásáról szóló 2021. évi CXLIII. törvénnyel (a továbbiakban: Gazdaságátadási törvény). Ezen jogszabályok rendelkezéseinek egy része a fennálló helyzetet szeretné rendezni, és kifejezetten a már fennálló osztatlan közös tulajdonok felszámolását hivatott elősegíteni. A másik része ezen rendelkezéseknek pedig azt a célt szolgálja, hogy a jövőben már lehetőleg ne alakuljanak ki osztatlan közös tulajdonok a mezőgazdasági földek vonatkozásában. A Fokfttv.⁵ tartalmazza az első körbe tartozó szabályokat, míg a második körbe tartozó rendelkezések több törvényben elszórva kerültek megfogalmazásra.

2. A földeken fennálló osztatlan közös tulajdon felszámolásáról

A Fokfttv. megalkotásának céljai között szerepel, hogy az osztatlan közös földtulajdoni viszonyok felszámolását gyorsítsa, az osztatlan közös tulajdonban álló mező- és erdőgazdasági célú földek elmúlt évtizedekben kialakult tulajdonviszonyait rendezze, és ezáltal a magyar földművesek javára gazdaságosan művelhető, adminisztratív terhek nélkül használatba vagy

agrárpolitikára. In: *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban* (szerk.: Korom Ágoston), Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013, 79-92.; KECSKÉS László – SZÉCSÉNYI László: A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 6. §-a a nemzetközi jog és az EK-jog fényében. *Magyar Jog* 1997/12, 721-729.; KURUCZ Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről. *Geodézia és Kartográfia* 2008/9., 13-22.; MIKÓ Zoltán: *A birtokpolitika megvalósulását segítő nemzeti jogi eszközök.* In: *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban* (szerk.: Korom Ágoston), Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013, 151-163.; NAGY Zoltán: *A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai.* In: *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai* (szerk.: Csák Csilla), Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 187-197.; OLAJOS István: A termőföldről szóló törvény változásai a kormányváltások következtében: gazdasági eredményesség és politikai öncélúság. *Napi Jogász* 2002/10., 13-17.; OLAJOS István – SZILÁGYI Szabolcs: The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011 and 2013. *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2013/15., 93-110.; PRUGBERGER Tamás: Szempontok az új földtörvény vitaanyagának értékeléséhez és a földtörvény újra kodifikációjához. *Kapu* 2012/9-10., 62-65.; VASS János: *A földtörvény módosítások margójára.* In: *Tanulmányok Dr. Domé Mária egyetemi tanár 70. születésnapjára* (szerk.: Vass János), ELTE-ÁJK, Budapest, 2003, 159-170.; ZSOHAR András: A termőföldről szóló törvény módosításának problémái. *Gazdaság és Jog* 2013/4., 23-24.

² 2013. évi CCXII. törvény a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvénnyel összefüggő egyes rendelkezésekről és átmeneti szabályokról; 2014. évi VII. törvény a termőföld tulajdonjogának megszerzését vagy használatát korlátozó jogszabályi rendelkezések kijátszására irányuló jogügyletek feltárásáról és megakadályozásáról.

³ Erről lásd még: SZILÁGYI János Ede: A magyar földjogi szabályozás egyes sarkalatos kérdései. *Miskolci Jogi Szemle* 2022/2., 402-411. <https://doi.org/10.32980/MJSz.2022.2.2030>.

⁴ Erről lásd még: OLAJOS István: A természeti erőforrások védelméről szóló sarkalatos törvények elfogadásának sorrendje és hatása a már kialakult földforgalmi joggyakorlatra. *Miskolci Jogi Szemle* 2022/2., 300-314. <https://doi.org/10.32980/MJSz.2022.2.2020>; OLAJOS István: Creation of Family Farms and its Impact on Agricultural and Forestry Land Trade Legislation. *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2022/33., 105-117. <https://doi.org/10.21029/JAEL.2022.33.105>; SCHILLER-DOBROVITZ Alexandra: Új kihívások a családi gazdaságokban a családi gazdaságokról szóló törvény tükrében. In: *Jogi Tanulmányok* (szerk.: Fazekas Marianna), ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2021., 59-71.

⁵ Erről lásd még: ANDRÉKA Tamás: A földeken fennálló osztatlan közös tulajdon felszámolására vonatkozó új szabályok. *Agro napló* 2020/10., 6-11. <https://www.agronaplo.hu/szakfolyoirat/2020/10/aktualis/a-foldeken-fennallo-osztatlan-kozos-tulajdon-felszamolasara-vonatkozo-uj-szabalyok> (letöltés ideje: 2023.07.07).

tulajdonba vehető birtoktestek alakuljanak ki, optimális méretű és átlátható használati és tulajdoni viszonyokkal rendelkező nemzeti birtokstruktúra jöhessen létre. A törvény Preambulumából kitűnik az is, hogy az Országgyűlés elkötelezett a magyar földművesek agrárpiaci versenyképességének javítása, gazdasági pozícióik megerősítése mellett és támogatja az optimális méretű, a stabil tulajdonosi szerkezeten alapuló hazai agrárium kialakulását.

Ennek megvalósítására több lehetőséget is biztosít a törvény, elsőként az ingatlan megosztásával történő közös tulajdon megszüntetést. Az osztatlan közös tulajdon megszüntetését bármely tulajdonostárs kezdeményezheti az ingatlanügyi hatósághoz benyújtott, a folyamatban lévő megosztás tényének feljegyzésére irányuló kérelemmel. Erről írásban, igazolt módon értesítenie kell valamennyi, az ingatlanban tulajdoni hányaddal rendelkező tulajdonostársat, továbbá az ingatlan földhasználati nyilvántartásba vagy erdőgazdálkodói nyilvántartásba bejegyzett valamennyi használóját. Ez az értesítés akkor mellőzhető, ha az értesítés közlése azért nem lehetséges, mert az érintett tulajdonostárs a) személye bizonytalan, vagy b) lakcíme, tartózkodási helye, székhelye, telephelye, fióktelepe ismeretlen. Az ingatlanügyi hatóság kiadja a Nemzeti Földalap kezeléséért felelős szerv által üzemeltetett, a megosztáshoz szükséges térinformatikai segítséget nyújtó informatikai alkalmazáshoz (osztóprogram) való hozzáférést biztosító technikai azonosítót. Az osztatlan közös tulajdon megszüntetése során a tulajdonostársakat a Nemzeti Földalap kezeléséért felelős szerv által üzemeltetett osztóprogram alkalmazásával az ingatlan meghatározott részéhez kell rendelni. A tulajdonostársak a tulajdoni hányadaiknak önálló ingatlanként történő kialakításának mikéntjét egyezségben határozzák meg, amiben pontosan szerepelnie kell a kiosztás során kialakított ingatlanoknak és azok tulajdonosainak. Az egyezség érvényességéhez a tulajdonostársak tulajdoni hányad szerint számított egyszerű többségének döntése szükséges. Itt egy olyan könnyítést vezetett be a jogalkotó, hogy azon tulajdonostárs esetén, akinél az értesítés mellőzhető, vagy akinél meghíúsult az értesítés közlése (sikertelen postázás, küldemény átvételének megtagadása), az egyezséghez történő hozzájárulást megadottnak kell tekinteni, amennyiben az egyezségi döntésben nem vesz részt. Az egyezség hatálya az összes tulajdonostársra kiterjed. Az egyezség vonatkozásában több feltételt is támaszt a Foktftv., egyrészt hogy abban közös tulajdonban álló ingatlan nem alakítható ki, kivéve ha az abban érintett tulajdonostársak abba kifejezetten beleegyeznek. Másrészt, hogy az egyezség eredményeként kialakítandó új ingatlanoknak a rendeltetésszerű mező- és erdőgazdasági művelésre alkalmasnak kell lenniük. Harmadrészt, hogy a megosztás során egyik tulajdonosnak sem juthat a megosztás alapjául szolgáló ingatlanban fennálló tulajdoni hányada alapján a földnek aranykorona értékben kifejezett kataszteri tiszta jövedelme szerint számított értékűnél kisebb értékű ingatlan, kivéve, ha abba az egyezség részeként kifejezetten beleegyeznek. Végül a jogszabályi rendelkezések értelmében az egyezség keretében a tulajdonostársak a megosztás alapjául szolgáló ingatlanban fennálló tulajdoni hányadoktól eltérő megosztásban is megállapodhatnak.⁶

A törvény⁷ további újítása, hogy bevezet gyakorlatilag egy területi minimumra vonatkozó előírást, amelynek értelmében az osztatlan közös tulajdon megszüntetése eredményeként kialakításra kerülő ingatlan nem lehet szőlő, kert, gyümölcsös, nádas művelési ág esetén 3000 m²-nél, szántó, rét, legelő, erdő és fásított terület művelési ág esetén, valamint olyan ingatlannál, amely az ingatlan-nyilvántartásban művelés alól kivett területként van nyilvántartva és amelyre az ingatlan-nyilvántartásban Országos Erdőállomány Adattárban erdőként nyilvántartott terület jogi jelleg van feljegyezve 10 000 m²-nél kisebb területnagyságú. Vegyes művelési ágú ingatlan esetén a kisebb területi minimummal rendelkező

⁶ Foktftv. 4.§ (1), (4), 5.§ (1), (2), 6.§ (1)-(6), 7.§ (1).

⁷ Erről lásd még: SZINAY Attila: Az osztatlan közös földtulajdon megszüntetésének új szabályairól. *Gazdaság és Jog* 2022/7-8., 29-34.

művelési ágra vonatkozó mérték irányadó. Zártkerti földnek minősülő ingatlan esetén az osztatlan közös tulajdon megszüntetése eredményeként kialakításra kerülő ingatlan nem lehet 1000 m²-nél kisebb területnagyságú. Ha pedig egy vagy több tulajdonostársnak a megosztás alapjául szolgáló ingatlanban fennálló tulajdoni hányada alapján kialakítható ingatlan nem éri el a törvényben meghatározott területi minimumot, az egyezségben rendelkezni kell a területi minimumot el nem érő tulajdoni hányadok valamely másik tulajdonostárs tulajdoni hányadához történő hozzászámításáról (bekebelezés). Ebben az esetben a megosztás eredményeként a másik tulajdonostárs részére az ingatlant a megosztás alapjául szolgáló ingatlanban fennálló tulajdoni hányada és a bekebelezett tulajdoni hányad együttes mértékének megfelelően kell kialakítani.⁸

A második lehetőség az osztatlan közös tulajdon megszüntetésére, ha az ingatlant egyetlen tulajdonostárs tulajdonába veszi (bekebelezi). Erre akkor van lehetősége, ha az ingatlanból nem alakítható ki legalább két, a területi minimumnak megfelelő ingatlan, mivel ebben az esetben az előbbieken kifejtett megosztásnak nincs helye, hanem az ingatlant egyetlen tulajdonostárs veheti tulajdonba. Ilyen esetben az ingatlan bármely tulajdonosa kezdeményezheti a többi tulajdonostárs tulajdoni hányadának bekebelezését. A többi tulajdonostársat a bekebelező tulajdonostársnak a megosztásnál már kifejtett szabályok szerint kell értesítenie. A többi tulajdonostárs részére a bekebelező tulajdonostársnak ellenértékként legalább az ingatlan értékbecslési ajánlatban megállapított értékének megfelelő összeget kell megfizetnie. Ha több tulajdonostárs is jelzi a szándékát a bekebelezésre, akkor az ingatlant az a tulajdonostárs veheti tulajdonba, aki az értékbecslési ajánlatban szereplő összeghez képest a legmagasabb ellenérték megfizetését vállalja.⁹

A harmadik lehetőség az osztatlan közös tulajdon megszüntetésére az ingatlan kisajátítása útján történő megszüntetés, mely során az ingatlan bármely tulajdonosa kezdeményezheti a Nemzeti Földalap kezeléséért felelős szervnél az ingatlan egészének az állam általi, optimális birtokszerkezet kialakítása céljából történő kisajátítását, ha az osztatlan közös tulajdon megosztását legalább három alkalommal úgy kezdeményezték, hogy a bejelentés nem került visszautasításra, azonban az osztatlan közös tulajdon megszüntetésére a Foktftv. hatálybalépésétől számított 2 éven belül nem került sor, és az ingatlan tulajdonosainak száma a 100 főt meghaladja, vagy a 30 főt meghaladja és az ingatlan hektárban kifejezett területnagyságának mértéke és tulajdonosai számának hányadosa kisebb, mint 0,5.¹⁰

A tulajdonszerzés közös szabályai között nevesíti a törvény, hogy a Foktftv. alapján történő földtulajdonszerzés esetén a Földforgalmi törvény 1 hektáros, nem földműves belföldi természetes személy és tagállami állampolgárra vonatkozó földszerzési maximum szabályát, valamint a kötelező nyilatkozatokra és a földszerzési maximumra és a birtokmaximumra vonatkozó szabályait nem kell alkalmazni, valamint sem jogszabályon, sem szerződésen alapuló elővásárlási jog nem gyakorolható, a tulajdonszerzéshez nem kell a mezőgazdasági igazgatási szerv jóváhagyása, és a Foktftv. alapján történő földtulajdonszerzés jogcíme minden esetben közös tulajdon megszüntetése.¹¹

3. A földeken fennálló osztatlan közös tulajdon kialakulásának megelőzéséről

Ahogy említettem, léteznek rendelkezések az osztatlan közös tulajdon kialakulásának megelőzésére is. Ennek egyik eszköze a mezőgazdasági földek vonatkozásában a speciális öröklési szabályok léte, hiszen az osztatlan közös tulajdonok kialakulásának nagy százaléka öröklés miatt következik be, ám a speciális szabályok azt a célt szolgálják, hogy egyben, egy

⁸ Foktftv. 11.§ (1)-(3), 12.§ (1).

⁹ Foktftv. 16.§ (1), (2), (2a), (3), (4).

¹⁰ Foktftv. 18.§ (1).

¹¹ Foktftv. 17. § (2), (3), (4), (4a) bek.

kézben maradjon a föld öröklés során is.¹² A korábbi földöröklési szabályozásunktól eltérően ma már nemcsak a végintézkedés útján történő földöröklésre, hanem a törvényes földöröklésre is léteznek speciális szabályok, ráadásul a végintézkedésre vonatkozó különös szabályok is módosításra kerültek a közel múltban, mely módosított rendelkezés tovább erősíti azt a célt, hogy elkerüljük a földek elaprózódását.

3.1. A mezőgazdasági földek törvényes öröklésének új szabályairól

A földek törvényes öröklésére vonatkozó speciális szabályok a Foktftv.-ben kerültek lefektetésre,¹³ mely alapján ha a törvényes öröklés szabályai szerint több örökös közösen öröklő a mezőgazdasági földet, – ideértve a csupán kötelesrészre jogosult, de a kötelesrészét a földből természetben megkapó törvényes örökös is –, annak érdekében, hogy a földön ne keletkezzen osztatlan közös tulajdon, a) az örökösök osztályos egyezsége kötnék; b) a földet (a földből az örökrészt) az örökösök vagy örökösök az öröklésben érdekelt más személyre, a kieséses örökösre vagy a hagyatéki hitelezőre átruházza, illetve átruházzák, akként, hogy ezzel közös tulajdon nem keletkezik; c) az örökösök a földet egyben értékesítik, vagy d) az örökösök a földet, illetve az örökrészt az állam javára ingyenesen felajánlják. Ha az előbbieken foglaltak nem vezetnek eredményre, a földön fennálló tulajdoni hányadot az örökösök – ideértve a csupán kötelesrészre jogosult, de a kötelesrészét a földből természetben megkapó törvényes örökös is – a törvényes öröklés szabályai szerint öröklő meg (a csupán kötelesrészre jogosult, de a kötelesrészét a földből természetben megkapó törvényes örökös pedig kötelesrész kiadása jogcímén szerzi) azzal, hogy azt a teljes hatályú hagyatékátadó végzés jogerőre emelkedését, az ideiglenes hatályú hagyatékátadó végzés teljes hatályúvá válását megállapító végzés jogerőre emelkedését, a hagyatéki eljárásról szóló 2010. évi XXXVIII. törvény 89. §-a szerinti végzés jogerőre emelkedését, hagyatéki per esetén az ítélet jogerőre emelkedését követő öt éven belül a) egyben értékesíteniük kell; b) egyikük tulajdonába kell adni; c) az állam javára ingyenesen fel kell ajánlaniuk, vagy d) a földön fennálló osztatlan közös tulajdon a föld megosztásával vagy a föld egyetlen tulajdonostárs tulajdonába vétele útján meg kell szüntetniük. Ha az örökösök ezeket sem teljesítik, a föld kényszerértékesítésére kerül sor.¹⁴

Egy korábbi tanulmányban már jeleztem,¹⁵ hogy problémát jelenthet a jövőben, hogy a Foktftv. A tulajdonszerzés közös szabályai cím¹⁶ alatt meghatározza,¹⁷ hogy a Foktftv. alapján történő földtulajdonszerzés esetén a Földforgalmi törvény 1 hektáros, nem földműves belföldi természetes személy és tagállami állampolgárra vonatkozó földszerzési maximum szabályát, valamint a kötelező nyilatkozatokra és a földszerzési maximumra és a birtokmaximumra vonatkozó szabályait nem kell alkalmazni, valamint sem jogszabályon, sem szerződésen alapuló elővásárlási jog nem gyakorolható, a tulajdonszerzéshez nem kell a mezőgazdasági

¹² Egyes nyugat-európai országok agráröröklési szabályozása kapcsán lásd: Hannes KRONAUS: The Austrian legal frame of the agricultural land/holding succession and the acquisition by legal persons. *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2022/33., 75-92. <https://doi.org/10.21029/JAEL.2022.33.75>; Filemona PRETE: The Italian Legal Framework of Agricultural Land Succession and Acquisition by Legal Persons. *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2022/33., 141-154. <https://doi.org/10.21029/JAEL.2022.33.141>; Esther MUÑIZ ESPADA: Particular Rules on the Transfer of the Holding Farm in Spanish Law. *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2020/29, 171-183. <https://doi.org/10.21029/JAEL.2020.29.171>.

¹³ Erről lásd még: KISS Tibor: A termőföld öröklésének új szabályai. *Gazdaság és Jog* 2022/7-8., 39-43.

¹⁴ Foktftv. 18/A. §.

¹⁵ HORNYÁK Zsófia: *Földeken fennálló osztatlan közös tulajdon felszámolásáról szóló törvény hatása a földöröklés szabályozására*. In: *Jogi kihívások és válaszok a XXI. században 2* (szerk.: Varga Zoltán), Miskolci Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Miskolc-Egyetemváros, 2023, 82.

¹⁶ Foktftv. 4. cím.

¹⁷ Az ezzel kapcsolatosan felmerülő további problémák kapcsán lásd: NAGY Márton: Tanulmány a termőföldeken fennálló osztatlan közös tulajdon felszámolásának új lehetőségéről. *Miskolci Jogtudó* 2022/1., 112-113.

igazgatási szerv jóváhagyása, és a Fokfttv. alapján történő földtulajdonszerzés jogcíme minden esetben közös tulajdon megszüntetése.¹⁸ Kifejtettem, hogy a jogalkotói szándékkal ellentétesen érzem, hogy ezek a könnyítések alkalmazásra kerüljenek, kifejezetten abban az esetben, ha az örökrész értékesítésére kerül sor az örökösársak által, hiszen ebben az esetben egy, az öröklésben abszolút nem érdekelt, kívülálló személy számára történne az értékesítés, amely esetben indokolatlannak tűnik, hogy a Földforgalmi törvény által előírt feltételek vizsgálatára nem kerül sor. A jogalkotó ennek a helyzetnek a javítására módosította a szabályozást, és a törvényes öröklésre vonatkozó szabályok között megismételve a tulajdonszerzés közös szabályai részben a korábbiakban kifejtett rendelkezéseket úgy, hogy kifejezetten abban az esetben nem kell alkalmazni a megjelölt szabályokat, ha egyikük tulajdonába adásával történik a közös tulajdon rendezése az örökösársak között a rendelkezésre álló öt év alatt. Így mivel az egyben történő értékesítésre ezt a szabályt nem tartalmazza a Fokfttv. 18/A. §, vélelmezhetően nem kell ezt a könnyítést alkalmazni rá. Ami miatt számomra továbbra sem egyértelmű ez a kérdés, mivel a tulajdonszerzés közös szabályai a törvény II. fejezete alapján történő tulajdonszerzés esetére írja elő a nevezett rendelkezések alkalmazásának mellőzését, és a 18/A. §, mely az osztatlan közös tulajdon megszüntetéséről szól törvényes öröklés esetén is a II. fejezetben kerül szabályozásra. Így továbbra is javasolnám a szabályozás pontosítását, hogy a Fokfttv. által a törvényes öröklésre vonatkozó szabályok kerüljenek ki a törvény, A tulajdonszerzés közös szabályai címének a szabályai hatálya alól.

3.2. A mezőgazdasági földek végintézkedés útján történő öröklésének új szabályairól

A végintézkedés jogcímén történő földtulajdonszerzésre vonatkozóan a 2013-as Földforgalmi törvény a megalkotása óta tartalmaz speciális rendelkezést, szemben a törvényes öröklés jogcímén történő földtulajdonszerzéssel, amit a Földforgalmi törvény kifejezetten kivett a hatálya alól. Így az osztatlan közös tulajdonok kialakulását törvényes öröklés esetén csak az előbb ismertetett, Fokfttv.-be lefektetett szabályok akadályozzák meg. Végintézkedés útján történő földtulajdonszerzés esetén tehát a Földforgalmi törvény tulajdonszerzési feltételei alkalmazandóak, a birtokpolitikai célok érvényesülnek, és nem történik meg osztatlan közös tulajdonok kialakulása. Ám a végintézkedés útján történő földtulajdonszerzés szabályozása is változott 2024. július 9. napjától. Én magam is a korábbi szabályozásból eredő problémaként definiáltam korábban,¹⁹ hogy ha a mezőgazdasági igazgatási szerv megtagadja a jóváhagyást a végintézkedés mezőgazdasági földre vonatkozó részében, akkor az örökös akarata nem fog érvényesülni, és a törvényes öröklés szabályait kell alkalmazni, ami az előbb kifejtettek értelmében már figyelemmel van arra, hogy osztatlan közös tulajdon ne alakuljon ki, de nem veszi figyelembe az egyéb, agráriumhoz kötődő szempontokat (például a szakértelem meglétét). Viszont az új szabályok értelmében, ha a mezőgazdasági igazgatási szerv megtagadja az örökös javára a tulajdonszerzés jóváhagyását, a belföldi természetes személy és tagállami állampolgár – az öröklés egyéb feltételeinek fennállása esetén – a föld tulajdonjogát öröklés jogcímén megszerzi azzal a feltétellel, hogy a tulajdonjogának ingatlan-nyilvántartási bejegyzését követő egy éven belül a tulajdonszerzés akadályát elhárítja. Ilyen jellegű szabályozásra vonatkozó javaslatomat már a 2018-ban megvédett, A mezőgazdasági földek öröklése című PhD dolgozatomban²⁰ is megtettem, és véleményem szerint ennek mostani bevezetése is jobban fogja szolgálni a földbirtokpolitikai célok megvalósulását. A jogalkotó továbbfinomította ezen új rendelkezést, és további feltételként írta elő, hogy az örökös az akadály elhárításának tényét haladéktalanul bejelenti a mezőgazdasági igazgatási szerv részére.

¹⁸ Fokfttv. 17. § (2), (3), (4), (4a) bek.

¹⁹ HORNYÁK Zsófia *A mezőgazdasági földek öröklése*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2019, 196-197.

²⁰ HORNYÁK Zsófia: *A mezőgazdasági földek öröklésének jogösszehasonlító elemzése*, PhD disszertáció, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2018, 179, 215, 216, 217.

Am, ha az örökös ezen egy éves határidőn belül meghal, a számára előírt kötelezettség kiterjed az ingatlan tulajdonjogát tőle öröklés, halál esetére szóló ajándék vagy dologi hagyomány útján megszerző személyre is. Az örökös részére előírt maximum egy éves időszakra az államot vételi jog és annak biztosítására elidegenítési és terhelési tilalom illeti meg. A vételi jogot az állam abban az esetben gyakorolja, ha a kötelezettséget az örökös vagy annak jogutóda az előírt határidőn belül nem teljesítette.²¹ Ezen rendelkezés beiktatásával a jogalkotó lehetővé tette azt, hogy az örökös akaratára érvényesülni tudjon végintézkedés útján történő földtulajdonszerzés esetén is, valamint az akadály elhárításával a földbirtokpolitikai céloknak is megfelelően történjen a földtulajdonszerzés.

3.3. A gazdaságátadásról

Az öröklési szabályok alkalmazásának elkerülésére és az osztatlan közös tulajdon kialakulásának megakadályozására új jogintézményként Magyarországon a gazdaságátadást²² tudom megemlíteni. Ez a jogintézmény a generációváltást hivatott elősegíteni Magyarországon, és egy üzemszabályozás felé mutató lépésként definiálható, ugyanis a jogügylet tárgya itt már nem csak a mezőgazdasági föld lesz, hanem a teljes gazdaság. A jogintézmény célja, hogy a gazdaságátadási szerződéssel – melynek négy típusa van, gazdaságátadási adásvételi szerződés, gazdaságátadási ajándékozási szerződés, gazdaságátadási tartási szerződés, gazdaságátadási életjáradéki szerződés – a nyugdíj korhatár közelében lévő gazdaságátadó – elkerülve, hogy öröklés útján történjen meg a gazdasága tulajdonjogának rendezése halála után – még életében rendezze, hogy ki legyen a gazdaság tulajdonosa. További cél, hogy a generációváltás is megtörténjen, emiatt mind a gazdaságátadó,²³ mind a gazdaságátvevő²⁴ vonatkozásában szigorú életkori feltételeket állított fel a jogalkotó, azontúl, hogy mindkét félnek mezőgazdasági őstermelőnek vagy mező-, erdőgazdasági tevékenységet folytató egyéni vállalkozónak kell lennie. A tudás átadásra is lehetőséget biztosít az új szabályozás azáltal, hogy a gazdaságátadási szerződésbe beiktatható egy legfeljebb öt éves együttműködési időszak, mely során a felek közösen működtetik a gazdaságot, és a gazdaságátadó az együttműködés időtartamának utolsó napján ruházza át a gazdaság minden elemének tulajdonjogát a gazdaságátvevőre.²⁵

²¹ Fftv. 34.§ (3a)-(3d).

²² Erről lásd még: OLAJOS István: A gazdaságátadási szerződés, mint a generációváltást megalapozó szerződéstípus. *Advocat* 2022/2., 29-36.

²³ Gazdaságátadási törvény 2. § b) gazdaságátadó: az az öregségi nyugdíjkorhatárt elért vagy a szerződés megkötésétől számítva legfeljebb 5 éven belül elérő mezőgazdasági őstermelő vagy mező-, erdőgazdasági tevékenységet folytató egyéni vállalkozó, aki ba) saját vagy jogelődjének tevékenységi idejével egybeszámítva legalább 10 évig saját nevében és saját kockázatára mező-, erdőgazdasági tevékenységet, illetve kiegészítő tevékenységet folytatott, és ebből igazoltan árbevétele származott, valamint bb) a gazdaságátadási szerződésben meghatározott mező-, erdőgazdasági hasznosítású föld területe több mint háromnegyedének a gazdaságátadás időpontját megelőzően legalább 5 éve tulajdonosi földhasználója – az 5 éven belül szerzett mező-, erdőgazdasági hasznosítású föld kivételével –, vagy más jogcímen a földhasználati nyilvántartásba legalább 5 éve bejegyzett földhasználója, erdőgazdálkodói nyilvántartásba legalább 5 éve bejegyzett erdőgazdálkodója, ezen személy közeli hozzátartozója vagy a földhasználóként vagy erdőgazdálkodóként bejegyzett mezőgazdasági termelőszervezet legalább 25%-ban tulajdonosa.

²⁴ Gazdaságátadási törvény 2. § c) gazdaságátvevő: az a gazdaságátadónál legalább tíz évvel fiatalabb, az 50. életévét el nem érő mezőgazdasági őstermelő vagy mező-, erdőgazdasági tevékenységet folytató egyéni vállalkozó, aki az átvenni kívánt gazdaság működtetésére a jogszabályban előírt feltételeknek megfelel és aki ca) a gazdaságátadóval a családi gazdaságokról szóló törvényben meghatározott hozzátartozói láncolatban áll, vagy cb) a gazdaságátadóval legalább 7 éve munkaviszonyban vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban áll.

²⁵ Gazdaságátadási törvény 3. §, 10. §.

4. Javaslatok

Láthattuk, hogy a jogalkotó folyamatosan alakítja a mezőgazdasági földek öröklésére vonatkozó szabályokat, ám azt is megállapíthatjuk, hogy a törvényes öröklésre és a végintézkedésen alapuló öröklésre vonatkozó speciális szabályok más elvek mentén kerültek lefektetésre. Így a javaslatom ennek kapcsán a továbbiakban is az lenne, hogy érdemes lenne egy koherens, sui generis szabályozás keretei között rendezni a mezőgazdasági földek öröklését. Ennek kapcsán az egyik nagyon lényeges elv az osztatlan közös tulajdon kialakulásának megelőzése, amit prioritásként kezel a jogalkotó mindkét jogcímen történő földöröklés esetén, de megfontolandónak tartom a szakismeret, hozzáértés, földművelésben jártasság preferálását is.

Bár – szemben az öröklési szabályokkal – nem a mezőgazdasági földek, hanem a mezőgazdasági üzemek vonatkozásában vezette be a jogalkotó az élők közötti, generációváltást elősegítendő, gazdaságátadás intézményét, én javasolnám az idősebb gazdák számára gazdaságátadási szerződés megkötését, ami alapján annak tudnák átadni a gazdaság tulajdonjogát, akinek szeretnék – a törvényi feltételek teljesülése esetén – és lehetőségük lenne ezen konstrukció alkalmazása esetén a tudás átadására is, mely a megfelelő gazdálkodás szempontjából rendkívül lényeges kérdés.

Felhasznált irodalom

1. ANDRÉKA Tamás: A földeken fennálló osztatlan közös tulajdon felszámolására vonatkozó új szabályok. *Agro napló* 2020/10., 6-11. <https://www.agronaplo.hu/szakfolyoirat/2020/10/aktualis/a-foldeken-fennallo-osztatlan-kozos-tulajdon-felszamolasara-vonatkozou-uj-szabalyok> (letöltés ideje: 2023.07.07)
2. ANDRÉKA Tamás: *Birtokpolitikai távlatok a hazai mezőgazdaság versenyképességének szolgálatában*. In: *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai* (szerk.: Csák Csilla), Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 7-19.
3. BOBIVOS Pál – HEGYES Péter: *A földforgalom és földhasználat alapintézményei*. SZTE ÁJK – JATE Press, Szeged, 2015.
4. CSÁK Csilla – SZILÁGYI János Ede: *Legislative tendencies of land ownership acquisition in Hungary*. In: *Agrarrecht Jahrbuch – 2013* (szerk.: Roland Norer – Gottfried Holzer), Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien – Graz, 2013, 215-233.
5. CSÁK Csilla: A földforgalmi szabályozás alkotmányossági kérdései. *Agrár- és Környezetjog* 2018/24., 19-32. (doi: 10.21029/JAEL.2018.24.5)
6. CSÁK Csilla: Die ungarische Regulierung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse des Ackerbodens nach dem Beitritt zur Europäischen Union. *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2010/5., 20-31.
7. Esther MUÑIZ ESPADA: Particular Rules on the Transfer of the Holding Farm in Spanish Law. *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2020/29, 171-183. <https://doi.org/10.21029/JAEL.2020.29.171>.
8. Filemona PRETE: The Italian Legal Framework of Agricultural Land Succession and Acquisition by Legal Persons. *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2022/33., 141-154. <https://doi.org/10.21029/JAEL.2022.33.141>.
9. Hannes KRONAUS: The Austrian legal frame of the agricultural land/holding succession and the acquisition by legal persons. *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2022/33., 75-92. <https://doi.org/10.21029/JAEL.2022.33.75>.
10. HORNYÁK Zsófia *A mezőgazdasági földek öröklése*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2019.
11. HORNYÁK Zsófia: *A mezőgazdasági földek öröklésének jogösszehasonlító elemzése*, PhD disszertációs, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2018.

12. HORNYÁK Zsófia: *Földeken fennálló osztatlan közös tulajdon felszámolásáról szóló törvény hatása a földöröklés szabályozására.* In: *Jogi kihívások és válaszok a XXI. században 2* (szerk.: Varga Zoltán), Miskolci Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar, Miskolc-Egyetemváros, 2023, 76-86.
13. HORVÁTH Gergely: *Protection of Land as a Special Subject of Property: New Directions of Land Law.* In: *The Transformation of the Hungarian Legal System 2010-2013* (szerk.: Smuk Péter), Complex Wolters Kluwer – Széchenyi István University, Budapest, 2013, 359-366.
14. JANI Péter: *A termőföld-szerzés hatósági engedélyezésének szabályozása de lege lata és de lege ferenda.* In: *Komplementer kutatási irányok és eredmények az agrár-, a környezeti- és a szövetkezeti jogban* (szerk.: Ágoston Eszter Ildikó), SZTE-ÁJK, Szeged, 2013, 15-28.
15. KAPRONCZAI István: *Az új földszabályozás hatása az agrárpolitikára.* In: *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban* (szerk.: Korom Ágoston), Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013, 79-92.
16. KECSKÉS László – SZÉCSÉNYI László: *A termőföldről szóló 1994. évi LV. törvény 6. §-a a nemzetközi jog és az EK-jog fényében.* *Magyar Jog* 1997/12, 721-729.
17. KISS Tibor: *A termőföld öröklésének új szabályai.* *Gazdaság és Jog* 2022/7-8., 39-43.
18. KURUCZ Mihály: *Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről.* *Geodézia és Kartográfia* 2008/9., 13-22.
19. MIKÓ Zoltán: *A birtokpolitika megvalósulását segítő nemzeti jogi eszközök.* In: *Az új magyar földforgalmi szabályozás az uniós jogban* (szerk.: Korom Ágoston), Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013, 151-163.
20. NAGY Márton: *Tanulmány a termőföldeken fennálló osztatlan közös tulajdon felszámolásának új lehetőségéről.* *Miskolci Jogtudó* 2022/1., 102-116.
21. NAGY Zoltán: *A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai.* In: *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai* (szerk.: Csák Csilla), Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 187-197.
22. OLAJOS István – SZILÁGYI Szabolcs: *The most important changes in the field of agricultural law in Hungary between 2011 and 2013.* *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2013/15., 93-110.
23. OLAJOS István: *A gazdaságátadási szerződés, mint a generációváltást megalapozó szerződéstípus.* *Advocat* 2022/2., 29-36.
24. OLAJOS István: *A természeti erőforrások védelméről szóló sarkalatos törvények elfogadásának sorrendje és hatása a már kialakult földforgalmi joggyakorlatra.* *Miskolci Jogi Szemle* 2022/2., 300-314. <https://doi.org/10.32980/MJSz.2022.2.2020>.
25. OLAJOS István: *A termőföldről szóló törvény változásai a kormányváltások következtében: gazdasági eredményesség és politikai öncélúság.* *Napi Jogász* 2002/10., 13-17.
26. OLAJOS István: *Creation of Family Farms and its Impact on Agricultural and Forestry Land Trade Legislation.* *Journal of Agricultural and Environmental Law* 2022/33., 105-117. <https://doi.org/10.21029/JAEL.2022.33.105>.
27. PRUGBERGER Tamás: *Szemponatok az új földtörvény vitaanyagának értékeléséhez és a földtörvény újra kodifikációjához.* *Kapu* 2012/9-10., 62-65.
28. SCHILLER-DOBROVITZ Alexandra: *Új kihívások a családi gazdaságokban a családi gazdaságokról szóló törvény tükrében.* In: *Jogi Tanulmányok* (szerk.: Fazekas Marianna), ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2021., 59-71.
29. SZILÁGYI János Ede: *A magyar földjogi szabályozás egyes sarkalatos kérdései.* *Miskolci Jogi Szemle* 2022/2., 402-411. <https://doi.org/10.32980/MJSz.2022.2.2030>.

30. SZINAY Attila: Az osztatlan közös földtulajdon megszüntetésének új szabályairól. *Gazdaság és Jog* 2022/7-8., 26-37.
31. VASS János: *A földtörvény módosítások margójára*. In: *Tanulmányok Dr. Domé Mária egyetemi tanár 70. születésnapjára* (szerk.: Vass János), ELTE-ÁJK, Budapest, 2003, 159-170.
32. ZSOHÁR András: A termőföldről szóló törvény módosításának problémái. *Gazdaság és Jog* 2013/4., 23-24.

A MUNKAERŐ-PIAC ÁTALAKULÁSA ÉS A MUNKAI DŐ ELMOSÓDÁSA

The transformation of the labour market and the blurring of working time

JAKAB NÓRA* - IKLANDI BOGLÁRKA**

A munkaerőpiac átrendeződése mellett fontos, hogy a demográfiai kihívás ráirányította a figyelmet a munkakörülmények életpálya-szemléletének szükségességére. Az egyének azon képessége, hogy a különböző szerepek – például a munkavállalói, gondozói vagy önkéntes szerepek – összeegyeztethetőek legyenek, növekedjenek bennük és megfeleljenek az elvárásoknak, olyan kihívás, amelyet láthatóbbá kell tenni, és amelyet a szakpolitikáknak és gyakorlatoknak támogatniuk kell. Ez kritikus fontosságú, ha Európa növelni kívánja a hosszabb karrierben való részvételt, és javítani kívánja a nemek közötti egyenlőséget a munkahelyen és az életben a férfiak és nők között. Jelen tanulmány kihívásokról szól, s abban a klasszikus munkajogi szabályok feloldásáról szól, különösen a munkaidő vonatkozásában. A munka átalakulása ugyanis a munkafeltételek egyenlőtlenségeinek növekvő és többszörös forrásait eredményezte.

Kulcsszavak: *smart working, távmunka, munkaidő, gazdasági és munkaerő-piaci kihívások, work-life balance*

In addition to the reorganisation of the labour market, the demographic challenge has drawn attention to the need for a life-course approach to working conditions. The ability of individuals to reconcile, grow in and meet the expectations of different roles, such as employee, carer or volunteer, is a challenge that needs to be made more visible and supported by policies and practices. This is critical if Europe is to increase participation in longer careers and improve gender equality in work and life between men and women. This paper is about the challenges, and in it it is about unlocking the classical rules of labour law, particularly in relation to working time. Indeed, the transformation of work has resulted in growing and multiple sources of inequalities in working conditions.

Keywords: *smart working, teleworking, working time, economic and labour market challenges, work-life balance*

* PROF. DR. JAKAB NÓRA,
PhD dr. habil., egyetemi tanár,
Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar,
Civilisztikai Tudományok Intézet,
3515 Miskolc-Egyetemváros,
nora.jakab@uni-miskolc.hu
<https://orcid.org/0009-0006-3143-6765>

** IKLANDI BOGLÁRKA,
PhD hallgató,
Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola,
3515 Miskolc-Egyetemváros, boglarkaiklandi@gmail.com.

1. Változások

Az elmúlt 25 évben megfigyelhető a munkaerőpiac rugalmasságának növekedése. 2016-ban a munkaszerződések egynegyede „nem hagyományos” foglalkoztatási formákra vonatkozott, az elmúlt tíz évben pedig az összes új munkahely több mint fele „nem hagyományos” formát öltött¹. A digitalizáció megkönnyítette az új foglalkoztatási formák kialakulását, a demográfiai változások pedig az aktív népesség sokszínűbbé válását eredményezték. Az új foglalkoztatási formák által biztosított rugalmasság jelentős mértékben hozzájárult a munkahelyek létrehozásához és a munkaerőpiac növekedéséhez, s egyben a munkaerő-piac átalakulásához. 2014 óta több mint ötmillió munkahelyet hoztak létre, amelyből szinte 20 % új foglalkoztatási formáknak felel meg. Az új foglalkoztatási formák gazdasági változásokhoz való alkalmazkodásának képessége új üzleti modellek kialakulását tette lehetővé, többek között a közösségi gazdaságban is, illetve olyan személyek számára tette lehetővé a munkaerőpiacra való belépést, akik azt megelőzően ki voltak szorítva.² Az EU-ban jelenleg összesen 236 millió nő és férfi dolgozik, ami azt jelenti, hogy az Unióban minden eddiginél magasabb a foglalkoztatás szintje. Az önfoglalkoztatás és az atipikus foglalkoztatási formák együttesen a munkaerőpiac jelentős hányadát teszik ki. 2016-ban az EU-ban a munkavállalók 14 %-a önálló vállalkozó, 8 %-a teljes munkaidőben foglalkoztatott ideiglenes alkalmazott, 4 %-a részmunkaidőben foglalkoztatott ideiglenes alkalmazott, 13 %-a részmunkaidőben foglalkoztatott állandó alkalmazott volt, 60 %-a pedig teljes munkaidős, határozatlan idejű szerződéssel rendelkezett.³

Az atipikus munka és az önfoglalkoztatás előfordulási gyakorisága a tagállamok, a régiók, az ágazatok és a generációk között nagy eltéréseket mutat. A 20 és 30 év közötti, ideiglenes szerződéses megállapodások vagy „más szerződés alapján vagy szerződés nélkül” dolgozó fiatalabb munkavállalók aránya kétszer annyi, mint a többi korcsoportban. A nemek közötti megoszlás is nyilvánvaló: az önálló vállalkozók körében a férfiak, a határozott idejű és/vagy részmunkaidős helyzetekben pedig a nők vannak túlnyomó többségben.⁴

Az önálló vállalkozók is heterogén csoportot alkotnak. A legtöbb személy önkéntes alapon dönt úgy, hogy alkalmazottakkal rendelkező vagy alkalmazottak nélküli önálló vállalkozó lesz, vállalva a vállalkozóvá válás kockázatát, míg mintegy 20 %-uk azért válik önálló vállalkozóvá, mert munkavállalóként nem talál állást. Néhányan élvezik a jó minőségű állást és az autonómiát; mások, – kevesebb mint az önálló vállalkozók 10 %-a – a gazdasági függőséget és a pénzügyi sebezhetőséget tapasztalják meg. Az EU-ban évente újonnan létrehozott vállalkozások közül az önálló vállalkozók által létrehozott vállalkozások aránya 15 % és 100 % között van azokban a tagállamokban, ahol az adatok lehetővé tették az elemzés elvégzését⁵. Az önálló vállalkozók által létrehozott újonnan alapított vállalkozások esetében a túlélési ráta jellemzően 30 % és 60 % között van az első öt évet követően.⁶ A munkafeltételek rugalmassá

¹A nem hagyományos formák közé tartoznak az állandó részmunkaidős, illetve az ideiglenes teljes munkaidős és részmunkaidős foglalkoztatások. COM (2017) 797: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on transparent and predictable working conditions in the European Union. Brussels, 21.12.2017

² Itt jegyezzük meg többek között az esélyegyenlőségi politika címzettjeinek belépését is, amely a munkajogi szabályozást erőteljesen visszatartja a rugalmas szabályok alkalmazásától.

³ A Tanács ajánlása a munkavállalók és önfoglalkoztatók szociális védelemhez való hozzáféréséről, COM(2018) 132final. 1.

⁴ A Tanács ajánlása a munkavállalók és önfoglalkoztatók szociális védelemhez való hozzáféréséről, COM(2018) 132final. 1.

⁵ Belgium, Ciprus, a Cseh Köztársaság, Észtország, Finnország, Franciaország, Görögország, Magyarország, Írország, Litvánia, Luxembourg, Málta, Lengyelország és az Egyesült Királyság.

⁶ A Tanács ajánlása a munkavállalók és önfoglalkoztatók szociális védelemhez való hozzáféréséről, COM(2018) 132final. 3-4.

válása számtalan kérdést vet fel, s a munkával töltött idő is egyre inkább a figyelem középpontjába kerül, vagy éppen elmosódik.

A munkaerőpiac ártrendeződése mellett fontos, hogy a demográfiai kihívás ráirányította a figyelmet a munkakörülmények életpálya-szemléletének szükségességére. A demográfiai változások csökkenteni fogják a munkaképes korú népességet. Jelenleg a munkaképes korú lakosságnak csak kétharmada dolgozik: az USA-ban és Japánban ez az arány meghaladja a 70%-ot. A nők és az idősebbek foglalkoztatási aránya különösen alacsony. A válság súlyosan érintette a fiatalokat, a munkanélküliségi ráta 21%-os. Nagy a kockázata annak, hogy azok, akik nem vagy csak lazán kapcsolódnak a munkaerőpiachoz, teljesen elveszítik a kapcsolatot a munkaerőpiaccal. Körülbelül 80 millió embernek csak alacsony vagy alapvető készségei vannak, és az egész életen át tartó tanulás elsősorban a legképzettebbeknek kedvez. 2020-ra a felsőfokú végzettséget igénylő munkahelyek száma 16 millióval fog növekedni, az alacsony képzettségűek munkahelyeinek száma pedig 12 millióval fog csökkenni. A hosszabb életpálya érdekében egész életünk során szükségünk lehet új készségek elsajátítására vagy fejlesztésére. A válság előtt 80 millió embert fenyegetett a szegénység, köztük 19 millió gyermeket. A foglalkoztatottak 8%-a nem keres eleget ahhoz, hogy a szegénységi küszöb felett éljen. A munkanélküliek különösen veszélyeztetettek.⁷

Az egyének azon képessége, hogy a különböző szerepek - például a munkavállalói, gondozói vagy önkéntes szerepek – összeegyeztethetők legyenek, növekedjenek bennük és megfeleljenek az elvárásoknak, olyan kihívás, amelyet láthatóbbá kell tenni, és amelyet a szakpolitikáknak és gyakorlatoknak támogatniuk kell. Ez kritikus fontosságú, ha Európa növelni kívánja a hosszabb karrierben való részvételt, és javítani kívánja a nemek közötti egyenlőséget a munkahelyen és az életben a férfiak és nők között. A gondozási infrastruktúra, a szabadságot szabályok és egyéb támogatások biztosítása, valamint az olyan munkaminőség, amely segíti az embereket abban, hogy az életpálya során változó szükségletek között eligazodjanak, mind alapvető fontosságúak e kihívás kezelésében. Az európai munkaerő jobban képzett, mint valaha. A munkahelyek minőségéhez és a munkakörülményekhez kapcsolódik a készségek megfelelő összehangolása, a munkavállalók készségeit teljes mértékben kihasználó munkahelyek kialakítása, az egész életen át tartó tanulás és a kompetenciák fejlesztését támogató tanulási szervezetek támogatása (és a készségek elavulásának megelőzése). A munka egyre inkább tudásalapú tartalma is kihívást jelent: valójában nehezebb tudni, hogy mikor fejeződik be a munka. Emellett a munkakörülmények új kockázatait is figyelembe kell venni. A spektrum másik végén az alacsony képzettségűek továbbra is fontos politikai problémát jelentenek, különösen mivel az egyenlőtlenségek növekednek és a munkanélküliség továbbra is magas.⁸

2. Szerepek

Különböző szerepeink, legyen az nő, férfi, anya, apa, összeegyeztetése azzal, ami kitölti lényegünket, a munkával, valóban komoly kihívás. Egyenlők vagyunk már a szülői feladatok ellátásában is, nem csoda hát, ha az európai uniós politika zászlajára tűzte ki e szerepek egyenlő megélésének jogát.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 153. cikke (1) bekezdésének i) pontja rendelkezik arról, hogy az Uniónak a férfiak és nők munkaerőpiaci esélyegyenlősége és az egyenlő munkahelyi bánásmód terén támogatnia kell és ki kell egészítenie a tagállamok tevékenységeit. A férfiak és nők közötti egyenlőség az Unió egyik alapelve. Az Európai Unióról

⁷ Communication from the Commission Europe 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth Brussels, 3.3.2010, COM(2010) 2020, 20.

⁸ Eurofound (2017), Sixth European Working Conditions Survey – Overview report (2017 update), Publications Office of the European Union, Luxembourg. 13.

szóló szerződés (EUSZ) 3. cikke (3) bekezdésének második albekezdése rendelkezik arról, hogy az Uniónak elő kell mozdítania a nők és férfiak közötti egyenlőséget. Hasonlóképpen, az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: a Charta) 23. cikke megköveteli, hogy a nők és férfiak közötti egyenlőséget minden területen, így a foglalkoztatás, a munkavégzés és a díjazás területén is biztosítani kell. A Charta 33. cikke akként rendelkezik, hogy a család és a munka összeegyeztetése érdekében mindenkinek joga van a védelemre a gyermekvállalással összefüggő okból történő elbocsátás ellen, valamint joga van a fizetett szülési és szülői szabadságra, ha gyermeke születik, vagy gyermeket fogad örökbe.

A munka és a magánélet közötti egyensúly azonban továbbra is jelentős kihívást jelent sok szülő és gondozási feladatokat ellátó munkavállaló számára, különösen a hosszabb munkaidő és a változó munkaidő-beosztás miatt, ami hátrányosan befolyásolja a nők foglalkoztatását. A nők munkaerőpiaci alulreprerentáltságának egyik fő oka az, hogy nehéz egyensúlyt teremteni a munkával és a családdal kapcsolatos kötelezettségek között. A gyermekvállalást követően a nők valószínűleg kisebb óraszámban végeznek keresőtevékenységet, és több időt töltenek fizetés nélküli gondozási feladataik teljesítésével. Az adatok szerint a beteg vagy gondozásra szoruló hozzátartozók hátrányosan befolyásolják a nők foglalkoztatását, és vannak nők, akik emiatt teljesen kiesnek a munkaerőpiacról.⁹

Mi lehet tehát a megoldás erre?

3. Határtalan munka

Az EWCS-sorozat (European Working Condition Survey) elemzése rávilágít az európai munkavégzők életének sokszínűségére, gazdagságára és összetettségére. Rámutat arra, hogy a munkavállalók körében a változásnak többféle és ellentmondásos útja létezik. A tagállamok között jelentős eltérések vannak a munkahelyek minősége és a munkakörülmények tekintetében, és egyértelmű, hogy a tagállamok nem közelítenek egymáshoz és haladnak felfelé a munkahelyek minőségének növelésében az idők során. A biztonság és a rugalmasság, az elkötelezettség és a mobilitás, a továbbképzés és a tudásátadás, az együttműködés és az individualizáció közötti feszültségeket különböző módon kezelik. *A munka átalakulása a munkafeltételek egyenlőtlenségeinek növekvő és többszörös forrásait eredményezte.* Egyes esetekben a kedvezőtlen munkakörülmények halmozódnak, és aránytalanul nagy mértékben érintenek bizonyos csoportokat.¹⁰

A munkaidő minőségének indexe a hosszú munkaidő, a szünetek tartásának lehetősége, az atipikus munkaidő, a munkaidő-beosztás és a rugalmasság előfordulását méri. Összességében a munkaidő-minőségi index 2005 óta javult az EU28-ban. A munkavállalók 43%-a dolgozik nagyon szabályos munkaidő-beosztásban. Minden ötödik munkavállaló (22%) havonta többször dolgozik a szabadidejében, hogy megfeleljen a munkahelyi igényeknek.¹¹

Nem szükséges tehát szakképzett munkajogásznak lennünk ahhoz, hogy felismerjük: a modern társadalom munkaerőpiacára jelentős hatást gyakorolt a technológia és a rohamosan fejlődő digitalizáció. Ezek a változások alapjaiban formálták át a munkavégzés módját, az elvárásokat és a munkavállalók mindennapjait, miközben új kihívásokat és lehetőségeket teremtettek a munka és a magánélet egyensúlyának megteremtése terén. Ennek okán idézzük fel a nyolcvanas években híressé vált Martini reklámját, hiszen az „*anytime, anyplace, anywhere*”

⁹ Lásd Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1158 IRÁNYELVE (2019. június 20.) a szülők és a gondozók vonatkozásában a munka és a magánélet közötti egyensúlyról és a 2010/18/EU tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről, annak Preambulumát.

¹⁰ Eurofound (2017), Sixth European Working Conditions Survey – Overview report (2017 update), Publications Office of the European Union, Luxembourg. 14.

¹¹ Eurofound (2017), Sixth European Working Conditions Survey – Overview report (2017 update), Publications Office of the European Union, Luxembourg. 8.

az agilis munkavégzés tökéletes definíciója. A „*bárhol, bármikor*” elve jellemzi leginkább a napjainkban fénykorát élő irányzatot, amely egyre divatosabbá vált a közelmúltban az európai országokban is. Erre bizonyítékként szolgálhat a Grant Thornton globális könyvvizsgáló cég tanulmánya, ami szerint 2011-ben Finnországban volt a legrugalmasabb a munkaidő-beosztás a világon (a vállalatok 92%-a lehetővé tette a munkavállalók számára, hogy alkalmazkodjanak munkaidejükhez, míg az Egyesült Királyságban, az Egyesült Államokban 76%, Oroszországban 50%, Japánban pedig mindössze csak 18%-ban).¹²

Nem túlzás tehát kijelenteni azt, hogy a vállalati gyakorlatban az egyre inkább elterjedő – BYOD („*Bring Your Own Device*”) néven is ismert – a saját eszközök használata¹³, a big data¹⁴, a felhőalapú számítástechnika („*cloud computing*”)¹⁵ és a mesterséges intelligencia óhatatlanul át fogja alakítani a közeljövőben a *munkaritmust és a munkaszervezést*. Carl Frey és Michael Osborn, az Oxfordi Egyetem kutatói 702 foglalkozási csoportot megvizsgálva megállapították, hogy az amerikai munkavállalók 47 százalékának nagy valószínűséggel a következő 20 évben automatizálják majd a munkáját.¹⁶

Rendkívül fontos megvizsgálni a platformalapú és digitális munkavégzés munkaegészségügyi kockázatait, mivel ezek a modern munkamodellek gyakran járnak túlzott terheléssel és bizonytalansággal. Nem véletlen, hogy például Japánban már létezik egy külön kifejezés, a *karoshi*, amely azokra az emberekre utal, akik a túlzott munkahelyi megterhelés és a túlhajszoltság következtében veszítik életüket. Ez is rávilágít arra, hogy a munkahelyi terhelés hosszú távon súlyos következményekkel járhat, különösen olyan rendszerekben, ahol a munkavállalók kiszolgáltatottsága nagyobb, és a munkavégzés szabályozása kevésbé szigorú.

A távmunka elterjedése a digitális világban, valamint az ezzel együtt járó növekvő munkáltatói elvárás, hogy a munkavállalók bármikor elérhetőek legyenek a képernyő másik oldalán, jelentősen megnehezítette a magánélet és a munka közötti egészséges egyensúly kialakítását és fenntartását. Ez a folyamatos elérhetőség iránti igény hosszú távon fokozott stresszt okozhat, és jelentősen növeli a kiegészítő kockázatát, ami nemcsak a munkavállalók jólétére, hanem a munkahelyi produktivitásra is negatív hatással van.¹⁷

Különösen a Covid-19 válság hatására vált aggályossá a munka és a magánélet összemosódásának a jelensége, a munkaidő kvázi feloldódása, hiszen a karantén alatti társadalmi távolságtartás hatására teljesen felborulni látszott az egyensúly az otthonról dolgozók körében. A munkaidőn kívüli munkavégzés már nem csupán a munkavállalók egyéni döntéséből származott, sokszor munkáltatói elvárásként is jelentkezett. Ebből kifolyólag egyre több országban került a vita tárgyává a „*lecsatlakozáshoz való jog*”, az ún. „*right to disconnect*” bevezetése, amely megoldásként szolgálhat arra, hogy a munkavállaló pihenő idejében tartózkodjon a munkával kapcsolatos elektronikus kommunikációtól. Ahogy Rácz Ildikó is kiemelte, a „*lecsatlakozáshoz való jog*” bevezetése három alapvető okból lenne indokolt. Elsősorban a munka és magánélet összemosódása által okozott negatív hatások ellensúlyozása érdekében lenne szükséges, ennek bevezetése hozzájárulna az egyensúly helyreállításához. Emellett különösen fontos szerepe van a távmunkát végző munkavállalók munkaidejének

¹² <https://www.bbc.com/worklife/article/20190807-why-finland-leads-the-world-in-flexible-work> (letöltés ideje: 2024.12.01.)

¹³ Manfred WEISS: Digitalizzazione: sfide e prospettive per il diritto del lavoro, *DRI*, 3 (2016), 651.

¹⁴ Thomas LESTAVEL: Les promesses très commerciales du “big data”, *Alternatives économiques*, 2015, 70-76.

A Big data kifejezés a cégek, az intelligens hálózatok, a magánszektor és az egyéni felhasználók által világszerte és napi szinten előállított óriási adatmennyiséget jelenti.

¹⁵ G. VALENDUC, P. VENDRAMIN: *Work in the digital economy: sorting the old from the new*. ETUI – European Trade Union Institute, Brussels, 2016, 20.

¹⁶ <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/robotwork.pdf>. 2024. december 23.

¹⁷ Eurofound – International Labour Office: *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, and the International Labour Office, Geneva, 2017, 49–50.

pontos meghatározásában, amely elengedhetetlen ahhoz, hogy egyértelműen el lehessen különíteni a munkaidőt a pihenőidőtől, ezzel biztosítva a munkavállalók számára a megfelelő pihenést. Továbbá a „*lecsatlakozáshoz való jog*” a munkaidő-szabályozásban is kiemelkedő jelentőséggel bírna, hiszen hozzájárulhatna a rendkívüli munkaidő csökkentéséhez, ugyanakkor fontos figyelni arra is, hogy ne növelje a pihenőidő tényleges rövidülésének kockázatát. Összességében tehát a „*lecsatlakozáshoz való jog*” nemcsak az egyéni munkavállalók érdekeit védené, hanem a munkahelyi gyakorlatokat is kiegyensúlyozottabbá és fenntarthatóbbá tenné.¹⁸ A munka és magánélet elkülönítésének problémái azonban a távoli munkavégzés újabb formáinál még élesebben jelentkeznek. Megjelent az intelligens munkavégzés (smart working) egy teljesen rugalmas munkarendként, amely képes gyorsan és intelligensen alkalmazkodni a különböző helyzetekhez. Az intelligens munkavállalók megállapodnak a felettesükkel, hogy meghatározott ideig a vállalat fizikai munkahelyén kívül, személyre szabott időbeosztás szerint végzik a munkatevékenységüket. Ezen időszak alatt nincsenek konkrét megkötések a munkavégzés idejére vagy helyére vonatkozóan. A technológia alkalmazásának köszönhetően az intelligens munkavállalók ugyanazokat a feladatokat és tevékenységeket végezhetik, mint a rendes munkavállalók, és ugyanazokat a kitűzött célokat és eredményeket érhetik el, miközben olyan munkahelyet és időbeosztást választhatnak, amely mind az elvégzendő tevékenység, mind a személyes igényeik szempontjából kényelmesebb. *Az időbeli és térbeli rugalmasság új munkaszervezést hoz létre, amely az eredményeken alapul, nem pedig a munkahelyi jelenlétén és a meghatározott órákban végzett munkán.*¹⁹ A munkavégző integrációja a szervezetbe teljesen eltűnik, s a munkaidő és pihenőidő fogalmak feloldódnak.

Egy kutatás eredményeit fontosnak tartjuk ezen a ponton kiemelni: először is, az intelligens munkavállalók azt állítják, hogy elégedettebbek a szabadidejükkel és a társadalmi életükkel. Ez azt jelentené, hogy csökkentik a fizetett munkaórák számát és ezáltal a keresetüket? Bár nem rendelkeztek olyan kereseti adatokkal, amelyekkel közvetlenül tesztelhetők volna ezt a hatást, fontos, hogy az intelligens munkavállalók azt állítják, hogy elégedettebbek a jövedelmükkel is, ami arra utal, hogy az intelligens munka nincs negatív hatással a keresetre. Másodszor, a termelékenység megfigyelt növekedése azt jelenti, hogy ugyanazért a fizetésért az intelligens munkavállalók több erőfeszítést tesznek a munkájukért, mint a nem intelligens munkavállalók. Az intelligens munkavállalók koncentráltabbak és aktívabbak. Ez az időbeosztásuk eltérő és hatékonyabb szervezésének eredménye lehet, beleértve az ingázási idő csökkentését és a háztartáson belüli jobb időbeosztást. Ezt a hatást a munka és a magánélet egyensúlyára vonatkozó mutatók is érzékeltetik, amelyek azt mutatják, hogy az intelligens munkavállalók több időt töltenek háztartási és gondozási tevékenységekkel. Azt is rögzítették, hogy a jóllétmutatók megfelelő növekedése arra utal, hogy a termelékenység növekedése túlmutat a különböző és jobb időbeosztáson. Az a tény, hogy a munkával való elégedettség akkor is nő, ha a munkavállalók több erőfeszítést tesznek, azt jelenti, hogy az intelligens munkavállalók pozitívan ítélik meg a munkaszervezés új formáját: hajlandóak több erőfeszítést nagyobb rugalmasságért cserélni, hogy megőrizzék vagy akár növeljék a munkával való elégedettségüket. Az intelligens munkavégzés egy új keletű megközelítés, amely gyorsan terjed, és ma már több országban szabályozott. A munkavégzés térbeli és időbeli korlátainak megszüntetése ígéretes útnak tűnik a kutatást végzők szerint a hatékonyabb munkaszervezéshez. Ráadásul eredményeik a nők esetében erősebbek, s arra utalnak, hogy az intelligens munkavégzés által bevezetett rugalmasság hozzájárulhat a nemek közötti munkahelyi különbségek csökkentéséhez. Az intelligens munkavégzés ígéretes módszernek tűnik a munka és a magánélet egyensúlyának előmozdítására is, amely a modern társadalmakban egyre fontos kérdése. Érdekes módon ez az eredmény nem volt egyértelmű,

¹⁸ RÁCZ Ildikó: Right to disconnect – Jog a kikapcsol(ód)áshoz. *Pro Futuro*, 4 (2018), 4-5.

¹⁹ Marta Angelici – Smart-Working Paola Profeta: Work Flexibility without Constraints, CESifo Working Paper No. 8165, 2020, 2.

mivel a korábbi elemzések a rugalmas munkaszervezéssel kapcsolatos túlhajszoltság kockázatára figyelmeztettek, annak minden lehetséges negatív következményével (stressz, jólét, egészség stb.)²⁰. Ahogyan arra mi is kitértünk a lecsatlakozáshoz való jog kapcsán. Vannak tehát már olyan kutatások, amelyek a határtalan munka előnyeit is kimutatják.

4. Záró gondolatok

Olyan változásokat élünk meg a gazdaságban és munkaerő-piacon, amelyek alapjaiban rengetik meg mindazt, amit a klasszikus munkajogról tanultunk. Alá-fölé rendeltség, széleskörű utasítási, irányítási és ellenőrzési jog, szervezeti integráció. Igen, minden minősítő jegy éle halványodik a jelenkori rugalmas piacműködésben. Halványodik, elmosódik, ugyanakkor nem szűnik meg. Jelen tanulmányban megerősítjük az egyik szerzőtárs azon korábbi álláspontját, hogy amikor a munkajogi védelemről beszélünk, akkor a munkajog a maga klasszikus értelmében nem „mindenki munkajoga”. Nem minden munkavállaló igényli ugyanis a kógens munkajogi védelmi rendelkezéseket, ideértve a munkaidő, pihenőidő, munka díjazása szabályait. Nem minden munkavállaló rendelkezik csekély érdekérvényesítő képességgel. Lásd erre a *smart working* esetét. Vannak olyan munkavállalók, akik a megállapodás erejében rejlő lehetőségeket igenis ki tudják használni. Élnek a szabadság adta lehetőségekkel, lavíroznak a szerepek között. Így az időbeli és térbeli rugalmasság új munkaszervezést hoz létre, amely az eredményeken alapul, nem pedig a munkahelyi jelenlétén és a meghatározott órákban végzett munkán. Ugyanakkor mindig voltak, vannak és lesznek olyan munkavállalók, akik valóban rászorulónak a kényszerítő szabályokra. Ebben a dilemmában ismét megerősítjük, hogy ha a munkavégző ember védelmének a magját kell meghatároznunk, akkor az emberi jogok tiszteletben tartása a legfontosabb a szerződéses viszonyokban. Ez lehet a munkafeltételek életpálya szemléletének a kiinduló pontja is. Hiszen csak ezáltal valósulhat meg a szabadság, biztonság, egyenlőség, az emberi méltóság tiszteletben tartása a jogviszonyban. Mindez a munkajog emberi jogi oldalát világítja meg. Ami *állandó világunkban az a változás*, csak annak az üteme gyorsul, és a változásban *az embert* kell nézni. Olyan ez, mint a szervezeti kultúra változása egy munkáltató életében. A szervezeti kultúra változását többféle eszközzel lehet menedzselni, azonban hosszútávon az a fenntartható, amely *az embert helyezi a középpontjába*. Ugyanerre van szükség az állandó gazdasági és munkaerőpiaci változások közepette. Az ipari forradalom óta a munkajogi szabályozás különböző eszközökkel védi a munkavállalót. Az elmúlt évtizedekben azonban egyértelművé vált, hogy a munkavállalót megillető védelmet indokolt lenne a munkaerőpiac önfoglalkoztatói részére is kiterjeszteni *bizonyos mértékig*, azokra tehát, akik látszat-önfoglalkoztatók. Ebben a védelemben a munkaidő szabályozás egyre inkább elveszíti klasszikus jelentőségét, mintha feloldóan ebben az új rugalmas munkarendben. S pontosan emiatt beszélünk a lecsatlakozás fontosságáról, mintha meg kellene védenünk magunkat magunktól, s a munkáltató elvárásaitól is: *a határtalan munkától*. Ugyanakkor ez egyértelműen a hajszakultúra terméke, s lehet az is, hogy némi önmérséklettel, mindkét fél oldalán, a munka és magánélet összemosódása is elkerülhető lehet.

Felhasznált irodalom:

A Tanács ajánlása a munkavállalók és önfoglalkoztatók szociális védelemhez való hozzáféréséről, COM(2018) 132final.

²⁰ Marta Angelici – Smart-Working Paola Profeta: Work Flexibility without Constraints, CESifo Working Paper No. 8165, 2020, 31-32.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1158 IRÁNYELVE (2019. június 20.) a szülők és a gondozók vonatkozásában a munka és a magánélet közötti egyensúlyról és a 2010/18/EU tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről.

COM (2017) 797: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on transparent and predictable working conditions in the European Union. Brussels, 21.12.2017

Communication from the Commission Europe 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth Brussels, 3.3.2010, COM(2010) 2020.

Eurofound – International Labour Office: *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work*. Publications Office of the European Union, Luxembourg, and the International Labour Office, Geneva, 2017,

Eurofound (2017), Sixth European Working Conditions Survey – Overview report (2017 update), Publications Office of the European Union, Luxembourg.

G. VALENDUC, P. VENDRAMIN: *Work in the digital economy: sorting the old from the new*. ETUI – European Trade Union Institute, Brussels, 2016.

Manfred WEISS: Digitalizzazione: sfide e prospettive per il diritto del lavoro, *DRI*, 3 (2016), 651-663.

Marta Angelici – Smart-Working Paola Profeta: Work Flexibility without Constraints, CESifo Working Paper No. 8165, 2020.

RÁCZ Ildikó: Right to disconnect – Jog a kikapcsol(ód)áshoz. *Pro Futuro*, 4 (2018), 50-66.

Thomas LESTAVEL: Les promesses très commerciales du “big data”, *Alternatives économiques*, 2015, 70-76.

LAWFUL EMPLOYMENT OF THIRD COUNTRY NATIONALS

Harmadik országbeli állampolgárok jogszerű foglalkoztatása

Jakab Nóra* - Kocsis Melinda**

Third-country workers play a crucial role in the European economy and society, helping to meet the changing needs of the labour market and, where necessary, to overcome labour and skills shortages. The European Union is not just aiming for a sustainable labour market, but also for decent work. Decent work is work that provides people with a decent income, safe working conditions and equal opportunities in conditions of freedom, fairness, security and dignity. The objective of decent work also applies to third-country workers.

Keywords: *Third Country Nationals, migration, European Union, integration*

A harmadik országbeli munkavállalók kulcsfontosságú szerepet játszanak az európai gazdaságban és társadalomban, segítve a munkaerőpiac változó igényeinek kielégítését, és szükség esetén a munkaerő- és készséghiány leküzdését. Az Európai Unió nemcsak a fenntartható munkaerőpiacra, hanem a tisztességes munkára is törekszik. A tisztességes munka olyan munka, amely az embereknek tisztességes jövedelmet, biztonságos munkakörülményeket és egyenlő esélyeket biztosít a szabadság, a méltányosság, a biztonság és a méltóság feltételei között. A tisztességes munka célkitűzése a harmadik országbeli munkavállalókra is vonatkozik.

Kulcsszavak: *harmadik országbeli állampolgárok, migráció, Európai Unió, integráció*

1. Introduction

On 1 January 2023, there were 27.3 million third-country nationals residing in a European Union Member State, representing 6.1% of the EU population, an increase of 3.5 million compared to the previous year. In relative terms, Luxembourg had the highest proportion of non-nationals on 1 January 2023, with 47.4% of the total population. According to the statistics, a high proportion of foreign nationals in relation to the population of the Member State concerned was also observed in Malta (25.3%), Cyprus (19.9%), Austria (18.8%), Estonia (17.3%), Germany (14.6%), Ireland (14.4%), Latvia (13.9%), Belgium (13.5%), Spain (12.7%) and Denmark (10.5%). In contrast, in Romania (1.1%), Slovakia (1.1%), Poland (1.2%), Bulgaria (1.3%), Croatia (1.8%) and Hungary (2.4%), foreign citizens accounted for less than

* PROF. DR. JAKAB NÓRA,
PhD dr. habil., egyetemi tanár,
Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar,
Civilisztikai Tudományok Intézet,
3515 Miskolc-Egyetemváros,
nora.jakab@uni-miskolc.hu
<https://orcid.org/0009-0006-3143-6765>

** dr. Kocsis Melinda
PhD hallgató,
Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola,
3515 Miskolc-Egyetemváros, melinda.dr.kocsis@gmail.com

3% of the population in 2023¹. According to KSH data, the number of foreign citizens working in Hungary exceeded 85,000 in 2023 and 100,000 in 2024².

As the figures show, third-country workers play a crucial role in the European economy and society, helping to meet the changing needs of the labour market and, where necessary, to overcome labour and skills shortages. The European Union is not just aiming for a sustainable labour market, but also for decent work. Decent work is work that provides people with a decent income, safe working conditions and equal opportunities in conditions of freedom, fairness, security and dignity. The objective of decent work also applies to third-country workers³.

Integration⁴ of third country workers is a key issue.⁵ However, notwithstanding the efforts made, third-country nationals across the EU continue to fare worse than EU citizens in terms of employment, education, and social inclusion outcomes. At the same time, recent measures taken to improve the management of the large numbers of persons in need of protection which the EU currently faces, including measures on relocation and resettlement, have highlighted the need for those Member States with less experience with integration to develop effective integration strategies. Ensuring that all those who are rightfully and legitimately in the EU, regardless of the length of their stay, can participate and contribute is key to the future well-being, prosperity and cohesion of European societies. In times when discrimination, prejudice, racism and xenophobia are rising, there are legal, moral and economic imperatives to upholding the EU's fundamental rights, values and freedoms and continuing to work for a more cohesive society overall. The successful integration of third-country nationals is a matter of common interest to all Member States.⁶

In the autumn of 1999, responding to new responsibilities conferred on the European Commission by the Amsterdam Treaty, which came into force in that year, a new Directorate General – for Justice and Home Affairs (DG JHA) was established. Included within it was a unit concerned with the development of immigration and asylum policy the core personnel of which had been previously working together on these issues within the Task Force. The Treaty of Amsterdam contained, for the first time, a skeleton legal framework for the development of a coordinated response to immigration and asylum and the protection of the external borders of the EU. It was therefore possible to provide a more comprehensive structure to carry out these tasks within the new DG.⁷

¹https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics, 30 October 2024

² KSH -22.1.2.18. A Magyarországon tartózkodó külföldi állampolgárok a tartózkodás célja, vármegye és régió szerint, január 1., https://www.ksh.hu/stadat_files/nep/hu/nep0051.html, 30 October 2024

³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic And Social Committee on decent work worldwide for a global just transition and a sustainable recovery, Brussels, 23.2.2022 COM(2022) 66 final

The 2008 International Labour Organization Declaration on Social Justice for a Fair Globalization described, for the first time, the universal concept of decent work; the United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development commits to achieving decent work for all by 2030; and the 2019 ILO Centenary Declaration for the Future of Work includes a humancentred approach to respond to transformative changes driven by technological innovations, demographic shifts, climate change and globalisation.

⁴ See: Jan NIESSEN – Thomas HUDDLESTON (eds.): *Legal frameworks for the integration of third-country nationals*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2009.

⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migrant_integration_statistics_introduced 30 October 2024

⁶ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee And The Committee of the Regions, Action Plan on the integration of third country nationals, Strasbourg, 7.6.2016, COM(2016) 377 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0377#footnote6> 30 October 2024

⁷ Sandra PRATT: EU policymaking and research: Case studies of the communication on a community immigration policy and the common basic principles for integration. In: *Integrating immigrants in Europe: Research-policy*

2. Integration

The origins of the integration of the European migration policy can be traced back to the Tampere Programme (1999) focusing, among other issues, on the closely related topic of asylum and migration.⁸

The importance of integration of third-country nationals legally living in the EU Member States and the establishment of policies for a secure labour environment for the migrants has seen a considerable development in 2000 when the Racial Equality Directive (2000/43/EC) and the Employment Equality Directive (2000/78/EC) were adopted in order to prohibit discrimination in employment, occupation, social protection education and access to public goods on the grounds of religion or belief, disability, age, sexual orientation, race and ethnic origin. They have proposed that a new category of European ‘social law’ is emerging, broader in scope than European ‘labour law’. The Directive also reveals a new emphasis on effective enforcement of social law.⁹

The Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy, which were adopted by the Justice and Home Affairs Council in November in 2004 and reaffirmed in 2014, form the foundations for EU policy cooperation on integration and for the member countries to assess their own efforts. The Common Basic Principles include the main aspects of the integration process, including employment, education, access to institutions, goods and services, and to society in general. Most importantly, the Common Basic Principles define integration as a two-way process of mutual accommodation by all migrants and by residents of the EU Member States.

In addition, in 2005 the European Commission adopted the Communication A common agenda for integration — Framework for the integration of third-country nationals in the European Union (COM(2005) 389 final) with the aim of providing its first response to the European Council’s request of establishing a coherent European framework for integration. The cornerstones of the framework are proposals for concrete measures with a view of putting in place the ‘Common basic principles’ through a series of supportive EU mechanisms. The ability of the host society shall be strengthened to adjust to diversity by targeting integration actions at the host population. National programmes shall be set up to implement the two-way approach. Furthermore, the Commission Communication of 3 March 2010 entitled Europe 2020, a strategy for smart, sustainable and inclusive growth emphasised the need for establishing a new agenda for migrant integration in order to enable them to take full advantage of their potential.¹⁰ In July 2011, the Commission proposed a European agenda for the integration of third-country nationals, focusing on actions to increase economic, social, cultural and political participation by migrants and emphasising local action. This new agenda highlights challenges that need to be addressed if the EU is willing to fully benefit from the potential offered by migration and the value of diversity. It also explores the role of countries of origin in the integration process.

dialogues. (SCHOLTEN, P., ENTZINGER, H., PENNINX, R., VERBEEK, S. eds.), Springer International Publishing, Cham, 2015, 117-129.

⁸ See: Carrera SERGIO – Deirdre CURTIN – Andrew GEDDES: *20 Year Anniversary of the Tampere Programme*, European University Institute, Florence, 2020.

⁹ Mark BELL: Beyond European labour law? Reflections on the eu racial equality directive. *European Law Journal*, 3 (2002), 384-399.

¹⁰ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social committee and the Committee of the Regions - A Common Agenda for Integration - Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union /* COM/2005/0389 final */ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52005DC0389> 19 December 2024.

A Commission Staff Working Paper (SEC(2011)957) is annexed to the Communication and contains a list of EU initiatives supporting the integration of third-country nationals.¹¹

On 7 June 2016 the European Commission adopted an Action Plan on the integration of third-country nationals. The Action Plan provides a comprehensive framework to support Member States' efforts in developing and strengthening their integration policies, and describes the concrete measures the Commission will implement in this regard. While it targets all third-country nationals in the EU, it contains actions to address the specific challenges faced by refugees.¹²

The Plan includes actions across all the policy areas that are crucial for integration:

- Pre-departure and pre-arrival measures, including actions to prepare migrants and the local communities for the integration process;
- Education, including actions to promote language training, participation of migrant children to Early Childhood Education and Care, teacher training and civic education;
- Employment and vocational training, including actions to promote early integration into the labour market and migrants entrepreneurship;
- Access to basic services such as housing and healthcare;
- Active participation and social inclusion, including actions to support exchanges with the receiving society, migrants' participation to cultural life and fighting discrimination.

It also presents tools to strengthen coordination between the different players working on integration at national, regional and local level - for example through the European Integration Network promoting mutual learning between Member States — and a more strategic approach on EU funding for integration.

Building on progress made since 2016, a new pact on migration and asylum was presented by the European Commission in September 2020. This sought to provide new tools for faster and more integrated procedures, a better management of Schengen and borders, as well as flexibility and crisis resilience. The new pact on migration and asylum, sets out a fairer, more European approach to managing migration and asylum. It aims to put in place a comprehensive and sustainable policy, providing a humane and effective long-term response to the current challenges of irregular migration, developing legal migration pathways, better integrating refugees and other newcomers, and deepening migration partnerships with countries of origin and transit for mutual benefit.¹³

In November 2020, an *Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027* (COM(2016) 377 final) was adopted. It seeks to detail targeted and tailored support to reflect the individual characteristics that may present specific challenges to people with a migrant background, such as gender or religious background.¹⁴

With regard to the legal framework for migrant workers, several UN international conventions¹⁵ contain specific provisions on migrant workers, and the International Labour Organisation has

¹¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions *European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals* /COM/2011/0455 final/ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52011DC0455> 19 December 2024

¹² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027*, Brussels, 24.11.2020, COM(2020) 758 final

¹³ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a *New Pact on Migration and Asylum*, COM/2020/609 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN> 19 December 2024

¹⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions *Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027* Brussels, 24.11.2020 COM(2020) 758 final

¹⁵ The Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Convention on the Elimination

set out standards to be followed in a number of conventions and recommendations¹⁶. In the European Union, third-country workers are subject to both general rules applicable to all workers and a specific regulatory scheme applicable to third-country workers.

Third-country workers must be treated on an equal level with other workers, guaranteeing them and their families social rights that protect them from labour exploitation. Fairer treatment of third-country workers in the workplace should also have a positive impact on national workers. At EU level, it has been established that the rights and guarantees of equal treatment provided should be as close as possible to those provided to national or EU workers, without restrictions or exceptions.

The European Union should ensure fair treatment of third-country nationals residing legally in the territory of the Member States and procedures should be efficient and effective, as harmonised, coordinated, transparent, non-discriminatory, gender-sensitive, inclusive and fair as possible.

The European Pillar of Social Rights sets out principles which should guide the provision of equal opportunities and access to the labour market, fair working conditions and social protection and inclusion, and which should also guide the treatment of third-country workers in the European Union¹⁷.

In the European Union, Member States have not succeeded in developing a coherent labour migration policy at EU level to facilitate the arrival of third-country workers and their full integration into European societies. As a result, different EU legal instruments specific to different types of workers - such as the Blue Card, the Seasonal Workers Directive, the Intra-Corporate Transfers Directive, the Single Permit Directive - are available and the legal system has become fragmented, unclear and difficult to follow. There is a strong link between integration and migration policies since successful integration is necessary for maximising the economic and social benefits of immigration for individuals as well as societies. EU legislation provides a common legal framework regarding the conditions of entry and stay and a common set of rights for certain categories of migrants:

- Directive 2016/801/EU on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of research, studies, training, voluntary service, pupil exchange schemes or educational projects and au pairing;
- Directive 2014/36/EU on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers;
- Directive 2014/66/EU on the conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer;
- Directive 2011/98/EU on a single application procedure for a single permit to reside and work in the EU and on a common set of rights for third-country workers;
- Directive 2009/50/EC concerning the admission of highly skilled migrants;
- Directive 2005/71/EC for the facilitation of the admission of researchers into the EU;
- Directive 2004/114/EC on the admission of students;

of All Forms of Racial Discrimination, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, the Convention on the Rights of the Child, the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, the Declaration of the Fourth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, the Code of Conduct for Law Enforcement Officials, and the Slavery Conventions, UN International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, 1990

¹⁶ Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No. 97), Convention concerning Migrations in Abusive Conditions and the Promotion of Equality of Opportunity and Treatment of Migrant Workers (143, 1975), the Convention concerning Forced or Compulsory Labour (No. 29), the Convention concerning Abolition of Forced Labour (No. 105), the Recommendation concerning Migration for Employment (No. 86), the Recommendation concerning Migrant Workers (No.151)

¹⁷ European Parliament resolution of 19 January 2017 on a European Pillar of Social Rights (2016/2095(INI))

- Directive 2003/86/EC on the right to family reunification;
- Directive 2003/109/EC on a long-term resident status for non-member nationals.

In its Communication of 27 April 2022, the European Commission¹⁸ made the political and economic argument for a sustainable and common approach to labour migration. Most EU Member States face ageing populations in need of care and labour shortages are increasingly threatening the EU strategy transitions. European economies need third-country workers to meet these challenges. This is why more legal migration routes are needed. Legal routes can also help reduce the use of illegal, unsafe routes that benefit smugglers.

3. Directive 2024/1233/EC

In order to achieve these expectations, the European Union has introduced Directive 2024/1233/EC (24 April 2024)¹⁹, which represents a major step forward in simplifying and harmonising procedures for third-country nationals to reside and work in EU Member States. The Directive aims to simplify procedures, strengthen workers' rights and ensure fair treatment throughout the EU. The Directive covers employment contracts and employment relationships between third-country nationals and employers. However, the Directive does not apply – for examples - to posted workers, intra-corporate transferees, seasonal workers, or third-country nationals who have acquired long-term resident status²⁰.

The Directive establishes a new definition of a third-country worker, ie. *“a third-country national who has been admitted to the territory of a Member State and who is legally residing and is allowed to work in the context of an employment relationship in that Member State in accordance with national law, collective agreements or practice”*²¹.

One of the most significant improvements of the new Directive is the creation of a single application procedure. This procedure will allow third-country nationals to apply for a single permit to reside and work in a Member State. This simplification will significantly reduce the administrative burden for both workers and employers, shortening processing times and bureaucratic obstacles.

Moreover, the new Directive establishes a common basis of rights for third-country workers, ensuring that they are treated in the same way as nationals of the host Member State in various critical areas. These critical areas include employment conditions, wages, social security and access to public and private services. This harmonisation serves to enhance the integration and protection of migrant workers, ensuring that they can contribute effectively to the host economy.

By harmonising the rules and procedures for issuing single permits across the EU, the directive aims to reduce discrepancies between national systems. This uniformity will facilitate the mobility of workers within the EU and increase the transparency and predictability of the application process.

The Directive requires Member States to provide clear and accessible information on the conditions of entry and residence, rights and obligations, and the documentation required for permit applications. This initiative ensures that both third-country nationals and host country employers are informed and can navigate more efficiently through the administrative procedures.

¹⁸ Daniela VONO DE VILHENA: *Attracting Skills and Talent to the EU, Population and Policy*. Brief, No.37, 2022, ISSN: 2512-6164

¹⁹ Directive (EU) 2024/1233 of the European Parliament and of the Council of 24 April 2024 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State (recast)

²⁰ Article 3 of the Directive

²¹ Article 2 of the Directive

Under certain conditions, the Directive gives permit holders the right to change employer during the period of validity of the single permit. This flexibility is essential to enable workers to seek better job opportunities without having to start the whole application process again, and thus to promote a more dynamic labour market.

In the case of inappropriate working conditions, the Directive authorises Member States to extend the period of unemployment allowed for holders of a single permit. This provision increases protection against exploitation and abuse by employers and provides a safety net for vulnerable workers.

To ensure compliance, the Directive contains provisions for effective, proportionate and dissuasive sanctions against employers who breach the rules. The Directive also establishes mechanisms for workers to lodge complaints and seek redress directly or through third parties, thus ensuring that their rights are respected.

However, the rights of third-country workers should be established and recognised not only in principle, but also in practice, taking into account their specific circumstances. At all stages of labour migration, there are common challenges and risks for third-country workers that can be mitigated by increased diligence from the employer's side. Due to the special status of third country workers, additional obligations fall on the employer even when the employment relationship is established. During the recruitment and deployment process, it should be the employer duty to carry out an investigation whether the recruitment carried out by unlicensed or unauthorized subagents and/or labour recruiters.

4. Concluding thoughts

Despite all the efforts for better integration of third country nationals in the EU research suggests that third-country nationals continue to face barriers in the education system, on the labour market, and in accessing decent housing. They are more at risk of poverty or social exclusion compared to host-country nationals, even when they are in employment. Children are exposed to a particularly high risk of poverty. As the Commission pointed out in its Communication of 7 April 2016, national economic and social policies will need to cater for the recent inflow of third-country migrants and refugees, in particular to provide for their immediate needs and their integration into the labour market and society. This will be a challenge for many Member States but with the right conditions for swift and successful integration, it is also an opportunity, especially for Member States undergoing demographic changes. That includes on the economic front, as evidence shows that third-country nationals have a positive fiscal net contribution if they are well integrated in a timely manner, starting with early integration into education and the labour market. Failure to release the potential of third-country nationals in the EU would represent a massive waste of resources, both for the individuals concerned themselves and more generally for our economy and society. There is a clear risk that the cost of non-integration will turn out to be higher than the cost of investment in integration policies.

Bibliography:

Carrera SERGIO – Deirdre CURTIN – Andrew GEDDES: *20 Year Anniversary of the Tampere Programme*, European University Institute, Florence, 2020.

Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social committee and the Committee of the Regions - A Common Agenda for Integration - Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union
/* COM/2005/0389 final */ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52005DC0389> 19 December 2024

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic And Social Committee on decent work worldwide for a global just transition and a sustainable recovery, Brussels, 23.2.2022 COM(2022) 66 final

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee And The Committee of the Regions, Action Plan on the integration of third country nationals, Strasbourg, 7.6.2016, COM(2016) 377 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0377#footnote6> 30 October 2024

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum, COM/2020/609 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN> 19 December 2024

Jan NIESSEN – Thomas HUDDLESTON (eds.): *Legal frameworks for the integration of third-country nationals*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2009.

KSH -22.1.2.18. A Magyarországon tartózkodó külföldi állampolgárok a tartózkodás célja, vármegye és régió szerint, január 1., https://www.ksh.hu/stadat_files/nep/hu/nep0051.html, 30 October 2024

Mark BELL: Beyond European labour law? Reflections on the eu racial equality directive. *European Law Journal*, 3 (2002), 384-399.

Sandra PRATT: EU policymaking and research: Case studies of the communication on a community immigration policy and the common basic principles for integration. In: *Integrating immigrants in Europe: Research-policy dialogues*. (SCHOLTEN, P., ENTZINGER, H., PENNINX, R., VERBEEK, S. eds.), Springer International Publishing, Cham, 2015, 117-129.

European Parliament resolution of 19 January 2017 on a European Pillar of Social Rights (2016/2095(INI))

Daniela VONO DE VILHENA: *Attracting Skills and Talent to the EU, Population and Policy*. Brief, No.37, 2022, ISSN: 2512-6164

Directive (EU) 2024/1233 of the European Parliament and of the Council of 24 April 2024 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State (recast)

A SZOCIÁLIS BIZTONSÁG KÉRDÉSKÖRE A PLATFORM MUNKÁSOK VISZONYLATÁBAN

Social security issues for platform workers

Jakab Nóra* – Tunyi Mária Vivien**

Az egyik fontos probléma az önfoglalkoztatók jogállása esetében a szociális biztonság hiánya. A platformot működtető vállalatok esetében különösen nagy problémát jelent az, hogy a digitalizáció révén a világ számos országából érkező (beleértve a fejlődő és feltörekvő országokat is) alacsony bérekkel kötelezettségek és tranzakciós költségek nélkül „alkalmazhatnak” embereket. A platformokon dolgozók szociális jogi helyzetének értékelése elengedhetetlen a platformmunka vizsgálata során, ugyanis a platformgazdaság központi kihívásai közé tartozik a szociális biztonság hiánya, valamint a társadalombiztosítási rendszerek költségvetési fenntarthatósága. A társadalombiztosítási rendszerek fiskális fenntarthatóságára nemcsak a platform munkavégzők hiányos szociális biztonsága jelent veszélyt, amely növelheti az állami szociális segélyezési kiadásokat, hanem az árnyékgazdaság növekedése is, amely a láthatatlan munkavállalók új csoportjainak megjelenéséhez és jelenlétéhez vezet. Az Európai Unió az önfoglalkoztatók és azon belül is a platform munkavégzők szociális biztonságát hivatott volt elősegíteni a Szociális Pillér és az irányelvtervezet megalkotásával.

Kulcsszavak: *szociális biztonság, platform, önfoglalkoztató, szociális jog*

One important problem for the status of self-employed workers is the lack of social security. For companies running the platform, a particular problem is that digitalisation allows them to "hire" people from many countries around the world (including developing and emerging countries) with low wages and without obligations and transaction costs. An assessment of the social legal status of platform workers is essential when examining platform work, as the lack of social security and the fiscal sustainability of social security systems are among the central challenges of the platform economy. The fiscal sustainability of social security systems is threatened not only by the lack of social security for platform workers, which can increase public expenditure on social assistance, but also by the growth of the shadow economy, which leads to the emergence and presence of new groups of invisible workers. The European Union has sought to promote the social security of self-employed workers, including platform workers, through the Social Pillar and the draft directive.

Keywords: *social security, platform, self-employed, social law*

* PROF. DR. JAKAB NÓRA,
PhD dr. habil., egyetemi tanár,
Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar,
Civilisztikai Tudományok Intézet,
3515 Miskolc-Egyetemváros,
nora.jakab@uni-miskolc.hu
<https://orcid.org/0009-0006-3143-6765>

** dr. Tunyi Mária Vivien,
PhD hallgató, Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola,
3515 Miskolc-Egyetemváros,
tunymarika20@gmail.com

1. Szociális biztonság

A platformmunkások szociális védelmének tárgyalása során elengedhetetlen, hogy szót ejtsünk a szociális jog és azon belül a szociális biztonság kérdéséről.

A „szociális jogok azon emberi jogok összessége, amelyek – más emberi jogokkal egyetemben – ahhoz szükségesek, hogy az egyén teljes mértékben és értékben részese lehessen a társadalom életének.” A szociális biztonsághoz való jogot az ilyen értelemben felfogott szociális jogok egyik fontos összetevőjének tekintjük. Általában szubszidiáris jogként jelenik meg a munkához való joghoz képest, vagyis akkor kell érvényesíteni, amikor a munkavégzés és az abból származó elsődleges jövedelem, ill. maga a jövedelemszerző képesség – valamely előre nem látható szociális és/vagy gazdasági kockázat miatt – átmenetileg vagy tartósan szünetel, ill. esetleg véglegesen megszűnik¹

A szociális biztonság a jogszabályok vagy kötelező megállapodás által létrehozott szociális védelem programjaként értelmezhető, amely bizonyos jövedelmbiztonságot nyújt az egyének számára, ha időskorúak, túlélő hozzátartozók, munkaképtelenek, fogyatékossgal küzdenek, munkanélküliek vagy gyermeknevelés miatti ellátás keretében kerültek a szociális háló védőzónájába.

A szociális biztonság az emberi élet olyan minősége, amely a jóléttel összefüggésben értelmezhető. Szociális biztonsága annak van, akinek életminősége a közfelfogás szerint általában, mindenki számára elfogadhatónak tekinthető [...] A szociális jogok világában mindaddig erkölcsi okok miatt sem szabad a szociális biztonsághoz való jogot említeni, amíg ennek a biztonságos emberi léthez (jóléthez) igazodó mértéke nem alkotmányos garancia is egyben.²

Az első kötelező biztosításon alapuló társadalombiztosítási programok Európában a 19. század végén kerültek létrehozásra. A 20. században azonban a nemzeti társadalombiztosítási programok szélesebb körben fejlődtek ki, nem utolsósorban a dekolonizáció és az új független államok második világháború utáni intézményeinek eredményeként. A szociális biztonság fejlődését nemzetközi egyezmények és eszközök is támogatták, a szociális biztonság alapvető emberi jogként történő elismerését pedig az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata rögzítette 1948-ban. Napjainkban a legtöbb országban van valamilyen szociális biztonsági rendszer, amely az öregségi, rokkantsági és túlélő hozzátartozói nyugdíjak elérhetőségében jelenik meg. A szociális biztonsági rendszer részét képezik még a munkahelyi balesetek és a foglalkoztatási megbetegedések vagy az anyaság, a családtámogatások és a munkanélküliség esetére nyújtott állami védőhálót képező juttatások.

Magyarországon a szociális biztonsághoz való jogot az Alkotmánybíróság is több ízben értelmezte és megállapította, hogy a szociális biztonság nem jelent sem biztosított jövedelmet, sem pedig azt, hogy az állampolgárok egyszer elért életszínvonala a gazdasági viszonyok kedvezőtlen alakulása következtében ne csökkenhetne. Az állam polgárainak szociális biztonsága tekintetében fennálló kötelezettségeit az alkotmányos szabályok általános jelleggel nevesítik. (32/1991. (VI. 6.) AB határozat)

A klasszikus szerkezetű jogok és a szociális jogok közötti különbség kapcsán az Alkotmánybíróság a következőket állapította meg. A szociális biztonsághoz való jog esetében az alapjogi viszony az egyén javára az államot tevésre, pozitív cselekvésre kötelező igényt fogalmaz meg meghatározott körülmények bekövetkezte esetén. Más szóval az állam éppen az

¹ HAJDÚ József: A szociális biztonság jelentése és védelme az Alaptörvényben. In: *A történeti alkotmánytól az Alaptörvényig.* (szerk: Balogh Elemér) A Pólay Elemér Alapítvány Jurisperitus Betéti Társasága. Szeged, 2015, 34.

² TAKÁCS Albert: Szociális jogok az Alkotmányban és a munka alkotmányjogi szerepe. In: *Gazdasági alapjogok és az új magyar Alkotmány.* (szerk.: Molnár – Gyombolai – Téglási), Kiadta az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottsága. Budapest, 2011, 79.

egyén magánszférájába való behatolásra egyenesen köteles, hiszen kötelezettségének lényege éppen ez. Az állam tehát fogalmilag nem hatolhat be alapjog-korlátozás címén – és a hagyományos alapjogok esetében kidolgozott fenti módszertan szerint – az egyén cselekvési szabadságába, mivel már eleve fogalmilag benne van. A szociális biztonsághoz való alapjognak az állam behatolása révén történő korlátozása így elvileg és fogalmilag kizárt, gyakorlatilag pedig értelmezhetetlen. Az alkotmányossági vizsgálat kizárólag arra vonatkozhat, hogy az alkotmányos rendszerek működnek-e, azaz hogy a megfelelő alrendszereket létrehozták és működtetik-e. Kívül esik az alkotmányos szabályokon, hogy az állam milyen további szociális rendszereket működtet, és abba mely esetcsoportokat von be. De kívül esik a szociális biztonság jogán annak megítélése is, hogy a korábbi Alkotmány 70/E. § szerinti rendszereket és alrendszereket³ részleteiben, konkrétan, milyen eszközökkel, milyen módon, milyen szolgáltatásokkal, és milyen mértékű szolgáltatásokkal valósítja meg. (56/1995. (IX. 15.) AB határozat)

Magyarország Alaptörvénye a korábbi Alkotmány szabályaihoz képest újrafogalmazta a szociális jogokat. Így a megélhetéshez szükséges ellátásra való jogosultság helyett az állami szerepvállalást törekvésként fogalmazta meg, amelynek alapján a rászorulókat támogatásra jogosultak. Lehetővé teszi, hogy egyes szociális intézkedéseket arra tekintettel tegyenek meg, hogy az igénybe vevők végeznek-e a közösség számára hasznos tevékenységet. Az időskori ellátás tekintetében a szövegezés átveszi azt a korábban alkotmánybírói döntésekben megfogalmazott álláspontot, amely szerint a nyugellátás egyik elve és alapja a társadalmi szolidaritás, amely esetben a nemek között különbség tehető és a nőkre nézve kedvezőbb szabályokat állapíthatnak meg.

A korábbi Alkotmány 70/E. §-hoz⁴ képest tejhát a jelenlegi Alaptörvény látszólag lényeges változást eszközölt. A korábbi szabályozás értelmében a Magyar Köztársaság állampolgárainak, joguk van a szociális biztonsághoz, a jelenlegi Alaptörvény már csak törekszik arra, hogy az állampolgárának biztonságot nyújtson.⁵ Az Alkotmánybírók ezen rendelkezéseket az Alkotmány 17.§-val együtt értelmezte, amely kimondta, hogy a Magyar Köztársaság a rászorulókról kiterjedt szociális intézkedésekkel gondoskodik. Ennek értelmében a Alkotmánybírók megállapította, hogy a szociális jogok vonatkozásában nem alanyi jogról, hanem állami feladatról van szó. A korábbi Alkotmány nem szól a szociális gondoskodás mértékéről és ismérveiről, azok megállapítása és megvalósítása a törvényhozás és a kormány felelőssége és kötelessége.⁶

³ Az alkotmánybírói gyakorlatban ár arról is vita volt, hogy a rendelkezésben egy jogról (a megélhetéshez szükséges ellátás biztosítása a felsorolt krízis helyzetekben) vagy két jogról (az előző mellett az összes állampolgárt megillető szociális biztonsághoz való jogról) van-e szó.

Nem ad senkinek alanyi jogot a szociális biztonságra. a. A szociális jogok vonatkozásában nem alanyi jogról, hanem állami feladatról van szó. Ebben a korszakban került az is határozatba, hogy az állami kötelezettségvállalás mértéke a kormányzat alkotmányos felelőssége, ami abban áll, hogy az ország teherbíró képességének függvényében szociális kihatású normákat alkosson. Az állam e tekintetben fennálló kötelezettségei nem jelentenek alanyi jogot egy bizonyos meghatározott jövedelem megszerzéséhez vagy életszínvonal fenntartásához. (A 31/1990 (XII.18.) AB határozathoz fűzött különvélemény) A régi Alkotmány alapján állandóan képviselt nézete volt az Alkotmánybíróknak, hogy a 70/E. § „állami feladatot” fogalmaz meg, az Alkotmány 70/E. §-a lényegében csupán az állam feladatellátási kötelezettségét rögzíti. (28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH 1994, 134, 138)

⁴ (1) „A Magyar Köztársaság állampolgárainak joguk van a szociális biztonsághoz; öregség, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és önhibájukon kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén a megélhetésükhöz szükséges ellátásra jogosultak.

(2) A Magyar Köztársaság az ellátáshoz való jogot a társadalombiztosítás útján és a szociális intézmények rendszerével valósítja meg.”

⁵ Szabadság és felelősség XIX. cikk (1) bekezdés.

⁶ 32/1991. (VI.6.) AB határozat, ABH 1991, 146.

„...Magyarországon a szociális biztonság garantálása nem alanyi alapjog, hanem csak államcél; ez összhangban áll az Alaptörvény [kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodást előíró] N) cikkével..., amely mindössze annyi kötelezettséget ró Magyarországra, hogy (...) az ország gazdasági állapotát, teljesítőképességét figyelembe véve határozzák meg az állami szociálpolitikának azon alapelemeit, melyek garantálása állami feladat. Ez mindössze a szociális ellátórendszer fenntartását és működtetését követeli meg az államtól, anélkül azonban, hogy bármely ellátás konkrét formájára és mértékére vonatkozóan bárki számára Alaptörvényben biztosított jogot keletkeztetne. A második mondat azon kitétele, miszerint az állampolgárok még egyes speciális esetekben (...) is csak 'törvényben meghatározott' mértékű támogatásra jogosultak, ezt erősíti meg; vagyis az egyes támogatások konkrét formáját és mértékét a törvényhozó szabadon határozza meg.” (32/2014. (IX. 22.) AB hat. [24] bek.)

A szociális biztonság elsősorban stabilitást jelent, melyben az adott állam polgára számíthat arra, hogy az életében bekövetkező bizonyos krízisek során az állam segítséget nyújt számára. A hatályos alkotmányjogi szabályozásunkban ez a jog a XIX. cikkben jelenik meg, amelyben Magyarország törekszik arra, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson bizonyos élethelyzetekben.⁷

A platformot működtető vállalatok esetében különösen nagy problémát jelent az, hogy a digitalizáció révén a világ számos országából érkező (beleértve a fejlődő és feltörekvő országokat is) alacsony bérekkel kötelezettségek és tranzakciós költségek nélkül „alkalmazhatnak” embereket. A platformokon dolgozók szociális jogi helyzetének értékelése elengedhetetlen a platformmunka vizsgálata során, ugyanis a platformgazdaság központi kihívásai közé tartozik a szociális biztonság hiánya, valamint a társadalombiztosítási rendszerek költségvetési fenntarthatósága. A társadalombiztosítási rendszerek fiskális fenntarthatóságára nemcsak a platform munkavégzők hiányos szociális biztonsága jelent veszélyt, amely növelheti az állami szociális segélyezési kiadásokat, hanem az árnyékgazdaság növekedése is, amely a láthatatlan munkavállalók új csoportjainak megjelenéséhez és jelenlétéhez vezet.⁸

Az egyik fontos probléma az önfoglalkoztatók jogállása esetében a szociális biztonság hiánya. Az Európai Unió az önfoglalkoztatók és azon belül is a platform munkavégzők szociális biztonságát hivatott volt elősegíteni a Szociális Pillér és az irányelvtervezet megalkotásával.

2. Az Európai Unió Szociális Pillére

Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság 2017 novemberében jelentette be a szociális jogok európai pillérét, amely 20 alapelvet és jogot határoz meg a tisztességes és jól működő munkaerőpiacok és jóléti rendszerek támogatására. A pillér 12. elve kimondja, hogy a „munkavállalóknak, valamint – hasonló körülmények között – az önálló vállalkozóknak munkaviszonyuk típusától és időtartamától függetlenül joguk van a megfelelő szociális védelemhez.”

A Pillér Preambuluma hangsúlyozza, hogy „A gazdasági és társadalmi fejlődés szorosan összefügg, és a szociális jogok európai pillére létrehozásának azon erőfeszítéseket kell támogatnia, amelyek egy inkluzívabb és fenntarthatóbb, Európa versenyképességének javítása, valamint a beruházások, a munkahelyteremtés és a társadalmi kohézió erősítése révén elérhető foglalkoztatási modell kialakítását célozzák.”⁹

⁷ TÉGLÁSI András: A szociális biztonság alkotmányos védelme az Alaptörvény hatálybalépése előtt és után, *Acta Humana*, 2 (2019). 85-106.

⁸ Valeriano STEFANO: *The Rise of the 'Just-in-Time Workforce': On-Demand Work, Crowd Work and Labour Protection in the 'Gig-Economy'* (October 28, 2015). Comparative Labor Law & Policy Journal, Forthcoming, Bocconi Legal Studies Research Paper No. 2682602.; <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2682602>.

⁹ Commission Recommendation of 26.4.2017 on the European Pillar of Social Rights; 6. (Az angol nyelvű szöveg megtalálható: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_en) (A magyar nyelvű szöveget

A Pillér elemzésekor máris szembeötlő, hogy inkább *elvekről* és nem jogokról beszélünk. A Párizsi Deklaráció óta hangsúlyozott szociális dimenzió fejlesztése tehát valóban a versenyképes és fenntartható Európa feltétele, amelyben a Pillérben lefektetett *elvek* egy *foglalkoztatási modell* kialakítását célozzák.

A Pillér az emberek alapvető szükségletei kielégítéséhez nyújt iránymutatást. Amennyiben egy alapelv a munkavállalókra vonatkozik, az minden alkalmazottat érint, függetlenül azok foglalkoztatási jogállásától, a foglalkoztatás módjától és időtartamától. Meglátásunk szerint a *munkavégző emberhez méltó élet* minimum szintje került megfogalmazásra ebben a dokumentumban, amelyben a munka értéke megkérdőjelezhetetlen. Munka-alapú társadalom az, amely valóban versenyképes tud maradni a XXI. században. Arra, hogy ez milyen módon, milyen feltételekkel kellene, hogy megvalósuljon, az Európai Bizottság a Pillérben egy iránymutatást ad. Az az Európai Bizottság, amely, mint arra az előbbieken utaltam, a gazdaságirányítás tekintetében komoly ellenőrzést gyakorolt tagállamok felett.

A Pillérben megfogalmazott univerzális védelem elvének továbbfejlesztése érdekében az Európai Bizottság tanácsi ajánlásra irányuló javaslatot tett a munkavállalók és önálló vállalkozók szociális védelemhez való hozzáféréséről.¹⁰ Az ajánlás a munka minden atipikus formájával foglalkozik és felszólítja a tagállamokat a megfelelő szociális védelem megalkotására különböző típusú munkák esetében. Az ajánlás fő elemeként fogalmazódik meg a munkavállaló munkajogi státuszának semlegessége, amely azt foglalja magában, hogy a szociális biztonságot alakító alapelvek minden munkavállaló számára azonosak, függetlenül a munka típusától vagy a végzett munka státuszától. Mindezeket szem előtt tartva a szociális biztonsági rendszereknek a semleges elvek alkalmazása során a lehető legnagyobb mértékben tiszteletben kell tartaniuk a munkavégzés sajátos körülményeit. Az ajánlás célja az, hogy minimális normákat biztosítson a munkavállalók és önálló vállalkozók részére. A védelem a munkával kapcsolatos valamennyi társadalombiztosítási rendszerre vonatkozik. Tehát a munkanélküli ellátásokra, a betegségi és egészségügyi ellátásokra, az anyasági és azzal egyenértékű apasági ellátásokra, a rokkantsági-, öregségi ellátásokra, valamint a munkahelyi balesetek és foglalkozási megbetegedések esetén járó ellátásokra.¹¹ Az ajánlás elkülöníti a formális és tényleges lefedettség definícióját. A formális lefedettség a meglévő jogszabályokból vagy kollektív szerződésekből ered, amelyek meghatározzák, hogy a munkavállalók jogosultak egy adott ágazat szociális védelmi rendszerében való részvételre.¹² A tényleges lefedettség pedig a tényleges védelemre utal, azt az esetet foglalja magába amikor a munkavállalóknak lehetőségük van a megfelelő ellátásokat igénybe venni és az adott kockázat bekövetkezése esetén képesek hozzáférni az ellátások bizonyos szintjéhez. Gyakran a munkavégzőket formálisan munkavállalóknak tekintik, így a munkavállalók szociális biztonsági rendszerei alá tartoznak. Az ajánlás egyértelművé teszi továbbá azt, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell az önálló vállalkozók szociális védelemhez való hozzáférését azáltal, hogy kötelezően kiterjesztik a formális fedezetet az ajánlás hatálya alá tartozó valamennyi rendszerre, kivéve a munkanélküliekét, amelyek esetében a formális fedezetet legalább önkéntes alapon kellene biztosítani. A javaslat rögzíti továbbá, hogy a tagállamoknak biztosítaniuk kell azt is, hogy a jogosultságok felhalmozódhassanak, megmaradjanak és átvihetőek legyenek a foglalkoztatási és önálló vállalkozói státuszok valamennyi típusára és a különböző gazdasági ágazatokra. Az

lásd: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_hu) 2024. december 8.

¹⁰ Európai Bizottság, Javaslat tanácsi ajánlásra a munkavállalók és önálló vállalkozók szociális védelemhez való hozzáféréséről, COM (2018) 132.

¹¹ Európai Bizottság, Javaslat tanácsi ajánlásra a munkavállalók és az önálló vállalkozók szociális védelméhez való hozzáféréséről, COM (2018) 132.

¹² Európai Bizottság, Javaslat tanácsi ajánlásra a munkavállalók és az önálló vállalkozók szociális védelméhez való hozzáféréséről, COM (2018) 132.

ellátások megfelelőségére tekintettel megállapítja továbbá azt, hogy az önálló vállalkozók szociális védelmi hozzájárulásainak és jogosultságainak kiszámításakor a tényleges jövedelmek legyenek figyelembe véve.

Összefoglalva tehát elmondható, hogy az ajánlásra irányuló javaslat az összes munkavégző számára kötelező fedezetet kér az alapellátások tekintetében. A társadalombiztosítási rendszereknek továbbá figyelembe kell venniük az atipikus munka sajátos munkakörülményeit annak érdekében, hogy a társadalombiztosítási védelem alapelvei minden munkavállaló számára egyformán garantáltak legyenek. Mindezekon túl a szociális rendszernek a megfelelő védelemre kell törekednie, ami kockázat bekövetkezésekor az életszínvonal fennmaradását, az ellátások átláthatóságát jelenti. Az ellátásoknak tükrözniük kell a korábban szerzett jövedelmeket és garanciát kell nyújtani az ellátások rendszeren belüli átvitelére arra az esetre, ha a munkavállalók munkahelyet vagy foglalkozást váltanak.

3. Az önfoglalkoztatók szociális helyzete

Az online webalapú platformok lehetővé teszik a munkavégzők számára, hogy bárhol és bármikor munkát végezzenek. Ez lehetővé teszi a határokon átnyúló távmunkát és olyan szolgáltatásokat nyújt, mint a szoftverfejlesztés, a szövegfordítás, az adatbevitel vagy a grafikai tervezés. Másrészt a helyhez kötött platformok megkövetelik, hogy a munkát végzők egy adott területen tartózkodjanak és olyan szolgáltatásokat nyújtsanak, mint a személy-, vagy áruszállítás és a klasszikusnak mondható ételkiszállítás. A platformok nyomkövethetők, míg az online szolgáltatást nyújtó munkavégzők világszerte szétszóródnak és gyakran láthatatlanok.¹³

Becslések szerint a gig-és platformgazdaságban például az Egyesült Államokban a lakosság munkaképes korú lakosságának kb. 22 százaléka kínál valamilyen árut vagy szolgáltatást digitális platformokon keresztül. Ez a szám is tükrözi a digitális munkaügyi platformok használatának jelentős növekedését a munkavégzők körében, akik elsődleges jövedelemforrásként támaszkodnak a platformmunkára. Az ILO szerint az online webes és helyalapú platformok száma a 2010-es 142-ről 2020-ra több, mint 777-re emelkedett. A kis-és középvállalkozások nagy része indított helyalapú platformokat és egyre inkább a digitális munkaerő-platformokra támaszkodik a munkavégzők közvetítése esetén. Számos kutatás viszont azt mutatja, hogy platformokon dolgozók, mind a helyben, mind az online végzett munka esetében nem élveznek megfelelő szociális védelmet. Az online platformokon dolgozóknak csupán 40 százaléka rendelkezik egészségbiztosítással, kevesebb mint 15 százalékuknak van védelme munkabaleset és munkanélküliség esetén, és körülbelül 20 százalékuknak van öregségi védelme. Az in-situ platformon dolgozók közül csak valamivel több mint minden másodiknak van egészségbiztosítása, kevesebb mint egyharmaduknak van védelme munkabaleset esetén, és kevesebb mint egyötödüknek van öregségi nyugdíjbiztosítása.¹⁴

3.1. Franciaország

Számos tagállam próbálja beilleszteni a szabályozási rendszerébe ezt a fajta munkavégzési formát, melynek ékes példája Franciaország, ahol szegmensekre kiterjedő szociális ellátórendszert hoztak létre köszönhetően a bírói gyakorlatnak.

¹³ Lásd erről: Dominique LA SALLE – Greta CARTOCETI: *Social security for the digital age: Addressing the new challenges and opportunities for social security systems*. Geneva, International Social Security Association. Geneva. 2019.

¹⁴ Lásd erről: Lorraine CHARLES – Shuting XIA – Adam P. COUTTS: *Digitalization and Employment. A Review*. International Labour Organization, 2022.

Franciaországban sincsenek a munkavállalói státusz meghatározására egyértelmű kritériumok, viszont az esetjog meghatározta, hogy a platform munkavégző munkavállalónak vagy önálló foglalkoztatónak minősül-e és ezáltal milyen ellátásokra válik jogosulttá.

A fő kritérium az alárendeltségi viszony megléte, amelyet jellemez, hogy a munkavégzés a munkáltató fennhatósága alatt történik, aki jogosult utasításokat adni, ellenőrizni a munkavégzést és szankcionálni a munkavállaló által elkövetett hibákat.¹⁵ Egy ideig elegendőnek tekintették azt a tényt, hogy a munkavégzés a platform által szervezett szolgáltatás részeként történik és annak megléte elegendő volt ahhoz, hogy a jogviszonyt munkaviszonynak minősítsék, viszont ezt jelenleg csupán a munkaviszony meglétére utaló körülménynek tekintik. Emellett szükséges a minősítéshez az is, hogy a munkáltató egyoldalúan határozza meg a munkavégzés módját.¹⁶ A munkavállalóként besorolt platformmunkások hivatalosan minden munkaügyi rendszer hatálya alá tartoznak függetlenül a keresetüktől.

Önálló vállalkozónak minősül az a személy, aki a munkaviszonynak minősülő körülményeken kívül, szakmai tevékenységként végez platformmunkát. Viszont, ha a platformmunkás a társadalombiztosítási törvénykönyv L311-3. cikkében felsorolt foglalkozások valamelyikét végzi, abban az esetben a munkavállalók társadalombiztosítására vonatkozó rendelkezések hatálya alá tartozik, bár a járulékalapú munkanélküli ellátás hatálya alá nem tartozik, mivel azt a munka törvénykönyve szabályozza.

Franciaország különleges eset, mivel külön kötelezettségeket állapított meg az "online közvetítő platformok" és a "digitális online platformok" számára. Így az online közvetítő platformok számára önálló vállalkozóként munkát végző személy, akiket olyan vállalkozásokként határoznak meg, amelyek - bárhol is létesültek - távoli és online kapcsolatokat létesítenek emberek között áruk eladása, szolgáltatás nyújtása, áru vagy szolgáltatás cseréje vagy megosztása céljából,¹⁷ amelyek meghatározzák a nyújtott szolgáltatás vagy az eladott termék jellemzőit, valamint az árát, a platform költségére fizetett betegbiztosítás hatálya alá tartoznak.¹⁸ Ezen túlmenően a digitális online platformok üzemeltetői, akiket úgy határoznak meg, mint "bármely természetes vagy jogi személy, aki hivatásszerűen, díjazás ellenében vagy díjazás nélkül online szolgáltatást nyújt, amely a következőkön alapul (...), amely több felet hoz össze ingatlan értékesítése, szolgáltatás nyújtása vagy tartalom, ingatlan vagy szolgáltatás cseréje vagy megosztása céljából"¹⁹ 2019. január 1-től köteles a rajtuk keresztül végzett munkáról bizonyos információkat jelenteni.

Összefoglalva, bár a francia jog szerint a platformokon dolgozókat ideiglenesen önfoglalkoztatóknak lehet tekinteni, a francia társadalombiztosítási rendszer a munkanélküliség kivételével minden eshetőségre hivatalos fedezetet nyújt azoknak, akik kereskedőnek vagy kézművesnek minősülnek. Ez a fedezethiány a jövőben kiküszöbölhető, mivel a jelenlegi francia kormány az önfoglalkoztatók munkanélküliségi rendszerén dolgozik.

3.2. Észtország

Az önfoglalkoztatók és a kisvállalkozók társadalombiztosítási lefedettségének javítása érdekében Franciaországhoz hasonlóan Észtország is egy egyszerűsített regisztrációs és járulékfizetési mechanizmus dolgozott ki, melynek köszönhetően 2019-ben létrehozott egy úgynevezett vállalkozói számlát, hogy egyszerűsítse a nagy kiadások nélküli vállalkozói tevékenységet folytató magánszemélyek adófizetését, beleértve a digitális platformon végzett munkát is. Az adókat, a nyugdíjakat és az egészségbiztosítási járulékokat közvetlenül és egyszerűsített módon utalják át a számláról a társadalombiztosítási igazgatásnak. Bár a

¹⁵ Cour de Cassation, Chambre sociale, du 1 de cembre 2005., 05-43.031.

¹⁶ Cour de Cassation, Chambre sociale, du 1 de cembre 2005., 05-43.031.

¹⁷ Code du Travail, L7342-1. cikk

¹⁸ Code du Travail, L7342-1. cikk

¹⁹ Code de la consommation, L111-7. cikk

vállalkozói számla szélesebb körű, lehetővé teszi a platformmunkások és más új munkaformák formalizálását.

A vállalkozói számla tulajdonosa különböző szociális juttatásokra jogosult, például nyugdíjra, szülői támogatásra és egészségbiztosításra, amelyeket a szociális hozzájárulás fedez. A kifizetések egyszerűsítése mellett a számla lehetővé teszi, hogy a több platformról és munkából származó jövedelmet összevontan vegyék figyelembe.²⁰

3.3. Ausztria

Az osztrák munka- vagy társadalombiztosítási jog nem tartalmaz külön szabályozást a platformmunkásokat illetően. A foglalkoztatási státuszuktól függően munkavállalóként, munkavállaló-szerű személyként vagy önálló vállalkozóként biztosítottak, amennyiben elérnek egy bizonyos jövedelemhatárt. A függő munkaviszony és az önfoglalkoztatás közötti legnagyobb különbség a társadalombiztosítás tekintetében figyelhető meg, amely az adminisztratív kérdésektől eltekintve csak a munkanélküliségi biztosítás területén jelentkezik. Mivel az osztrák jogban nincsenek külön szabályok a platformmunkásokra, szociális (és munkajogi) jogállásukat eseti alapon, az általános elvek alapján kell meghatározni. A helyalapú szolgáltatásokat, például futárszolgálatot (ételkiszállítás, taxifuvar) nyújtó, a vállalat szervezeti folyamataiba integrált platformmunkások munkavállalóknak tekinthetők. A digitális szolgáltatásokat online nyújtó platformmunkások azonban az osztrák jog szerint általában nem minősülnek munkavállalóknak – legalábbis ha a jelenleg uralkodó felfogást vesszük alapul. Mindazonáltal, mivel szolgáltatásaikat többnyire maguk nyújtják, és nem rendelkeznek vállalkozói szervezettel, munkavállaló-szerű személyként biztosíthatók. Ebben az esetben - feltéve, hogy eléri a vonatkozó jövedelemhatárt - kötelező biztosítási kötelezettség alá esnének (munkanélküliség ellen is), és a szerződő partner (általában a platform) lenne felelős a társadalombiztosításnál való regisztrációval és a járulékfizetéssel kapcsolatos adminisztratív feladatokért.

Ha a platformmunkások saját vállalkozói engedéllyel rendelkeznek (pl. személyszállításra), akkor a kamara önálló vállalkozó tagjaként biztosítottak (GSVG 2. § (1) és (1-3) bekezdés). Azok a platformmunkások, akik nem rendelkeznek vállalkozói engedéllyel, és nem sorolhatók be a munkavállalók vagy munkavállalónak minősülő személyek közé, a GSVG 2. szakaszának (1) és (4) bekezdése alapján önálló vállalkozóként biztosítottak, ha jövedelmük elég magas. Mindkét esetben csak akkor élveznek védelmet a munkanélküliség ellen, ha vagy önkéntesen csatlakoznak a munkanélküliségi biztosításhoz, vagy még mindig igényelhetnek munkanélküli ellátást egy korábbi függő munkaviszonyból.²¹

4. ÖSSZEGZÉS

Összegzésként elmondható, hogy akár alkalmazottként, akár önálló vállalkozóként dolgoznak, a platformon dolgozóknak egy alapvető szociális védelemre kellene jogosultnak lenniük. Ez lehetővé tenné számukra azt, hogy anyaság, a munkabaleset, betegség, öregség, rokkantság esetén ellátáshoz és jövedelmi biztonsághoz jussanak. Emellett a járulékalapú rendszerek fontos szerepet játszhatnak a szociális védelem alapvető szintjének mindenki számára történő biztosításában. Szükséges regisztráció, járulékbeszédés és az ellátások nyújtásának hatékony mechanizmusainak kialakítása azért, hogy minden munkavállaló megfelelő szociális védelemben részesüljön. Amennyiben nem születnek megfelelő szakpolitikai intézkedések az új foglalkoztatási formákban dolgozó munkavégzők szociális védelmében mutatók

²⁰ Estonia, Entrepreneur account; <https://www.emta.ee/en/private-client/taxes-and-payment/taxable-income/entrepreneur-account>. 2024. december 8.

²¹ Lásd erről: Thomas Pfalz: Unemployment protection for self-employed persons and platform workers in Austria. *European Journal of Social Security*, 2 (2024), 109-122. <https://doi.org/10.1177/1388262724122886>. 2024. december 1.

hiányosságok megszüntetésére, akkor mind a gazdasági, mind a társadalmi fejlődés veszélybe kerül.

Az elmúlt több mint hatvan évben (a Római Szerződés 1957. évi elfogadása óta) folyamatosan formálódott a szociális partnerek szerepe. A Pillérben egyértelműen rögzítésre kerül, hogy a *foglalkoztatási modell kialakításában* a szociális partnereknek nagyon fontos szerepe van, így a szervezkedés szabadsága, a kollektív fellépéshez való jog a Pillérben foglalt jogok magjának is tekinthetők. Ezek a jogok elengedhetetlenek a platform munkavégzők szociális jogai biztosításában.

A Pillér által felvázolt foglalkoztatási modellt egy *társadalmi és munkaerő-piaci programként* fogjuk fel. Véleményünk szerint a Pillérben egy olyan foglalkoztatási modell került kialakításra, amelyben láthatóvá vált a *rugalmasság és a biztonság közötti kompromisszum mértéke*. A Pillérben megfogalmazódik, hogy az Európai Unió a versenyképesség megtartása és fokozása érdekében és mellett mit tekint *a szociális védelem minimum szintjének*, hiszen a Pillérben lefektetett jogokhoz képest a tagállamok ambiciózusabb módon is elősegíthetik a szociális jogok érvényesülését. A Pillérből megállapítható, hogy a gazdasági és szociális fejlődés együttes megvalósulása az alábbi elvek mentén történhet: *esélyegyenlőség és munkavállalási jog, tisztességes munkafeltételek, szociális védelem és társadalmi befogadás*. Ezek a foglalkoztatási modell kialakításában a munkavégzési jogviszony tartópillérének tekinthetők. S mindez a platform munkavégzőkre is igaz kell, legyen.

Felhasznált irodalom:

Commission Recommendation of 26.4.2017 on the European Pillar of Social Rights

Dominique LA SALLE – Greta CARTOCETI: *Social security for the digital age: Addressing the new challenges and opportunities for social security systems*. Geneva, International Social Security Association. Geneva. 2019.

Európai Bizottság, Javaslat tanácsi ajánlásra a munkavállalók és önálló vállalkozók szociális védelemhez való hozzáféréséről, COM (2018)

HAJDÚ József: A szociális biztonság jelentése és védelme az Alaptörvényben. In: *A történeti alkotmánytól az Alaptörvényig*. (szerk: Balogh Elemér) A Pólay Elemér Alapítvány Jurisperitus Betéti Társasága. Szeged, 2015, 33-38.

Humana, 2 (2019). 85-106.

Lorraine CHARLES – Shuting XIA – Adam P. COUTTS: *Digitalization and Employment. A Review*. International Labour Organization, 2022.

TAKÁCS Albert: Szociális jogok az Alkotmányban és a munka alkotmányjogi szerepe. In: *Gazdasági alapjogok és az új magyar Alkotmány*. (szerk.: Molnár – Gyombolai – Téglási), Kiadta az Országgyűlés Emberi jogi, kisebbségi, civil- és vallásügyi bizottsága. Budapest, 2011, 76-86.

TÉGLÁSI András: A szociális biztonság alkotmányos védelme az Alaptörvény hatálybalépése előtt és után, *Acta*

Thomas Pfalz: Unemployment protection for self-employed persons and platform workers in Austria. *European Journal of Social Security*, 2 (2024), 109-122

Valeriano STEFANO: *The Rise of the 'Just-in-Time Workforce': On-Demand Work, Crowd Work and Labour Protection in the 'Gig-Economy* (October 28, 2015). *Comparative Labor Law & Policy Journal*, Forthcoming, Bocconi Legal Studies Research Paper No. 2682602.; <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2682602>.

A RENDŐRSÉGI EGYÜTTMŰKÖDÉS CÉLJÁBÓL FOLYTATOTT AUTOMATIZÁLT ADATCSERE KERETRENDSZERÉNEK FEJLŐDÉSE –PRÜM II RENDELET

The development of the framework of automated data exchange for police cooperation – The Prüm II regulation

JÁNOSI ANDREA*

Az úgynevezett Prümi Szerződést hét európai ország 2005-ben írta alá annak érdekében, hogy fokozza a határokon átnyúló együttműködés hatékonyságát, különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem területén. Három évvel később az ún. „prümi határozatok” a szerződésnek az uniós jogba történő átültetéséről rendelkeztek. Az automatizált adatkeresések és adatcsere vonatkozásában további előrelépést jelent a Prüm II rendelet megalkotása, amely amellet, hogy korszerűsíti a prümi keretrendszer műszaki architektúráját, számos további újítást vezet be.

Kulcsszavak: *Prümi Szerződés, prümi határozatok, Prüm II rendelet, automatizált adatkeresés, adatcsere.*

The so-called "Prüm Treaty" was signed by seven European countries in 2005 in order to enhance the effectiveness of cross-border cooperation, particularly in the fight against terrorism and cross-border crime. Three years later, in 2008, the so-called 'Prüm decisions' provided for the transposition of the treaty into EU law. A further step forward in automated data search and exchange is the Prüm II Regulation, which, in addition to modernising the technical architecture of the Prüm framework, introduces a number of other innovations.

Keywords: *Prüm Treaty, Prüm Decisions, Prüm II regulation, automated search of data, exchange of information.*

1. Előzmények – a prümi együttműködés kezdetei

A prümi együttműködés alapját az ún. Prümi Szerződés¹ teremtette meg, amely igen jelentős lépést jelentett az Európai Unió (EU) tagállamai közötti határokon átnyúló együttműködés hatékonyságának fokozásában, különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelem területén. A Szerződés 2005. május 27-én a németországi Prüm városában hét uniós

* DR. JÁNOSI ANDREA

PhD egyetemi docens

Miskolci Egyetem ÁJK

Bűnügyi Tudományok Intézete

Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Intézeti Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

andrea.janosi@uni-miskolc.hu

ORCID ID 0000-0002-7445-1651

"Készült az RRF-2.3.1-21-2022-00013 azonosítószámú "Társadalmi Innovációs Nemzeti Laboratórium" elnevezésű projektben, Magyarország Helyreállítási és Ellenállóképességi Tervének keretében, az Európai Unió Helyreállítási és Ellenállóképességi Eszközének támogatásával."

¹ Belga Királyság, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a Spanyol Királyság, a Francia Köztársaság, a Luxemburgi Nagyhercegség, a Holland Királyság és az Osztrák Köztársaság között létrejött, különösen a terrorizmus, a határokon átnyúló bűnözés, valamint az illegális migráció elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről szóló szerződés. (Továbbiakban: Prümi Szerződés.)

tagállam – Belgium, Németország, Spanyolország, Franciaország, Luxemburg, Hollandia, Luxemburg és Ausztria – kormányközi megállapodásaként született, amelynek célkitűzése a határokon átnyúló együttműködés fokozása volt, különösen a DNS-profilokkal, ujjlenyomatokkal és gépjármű-nyilvántartási adatokkal kapcsolatos információcsere terén.²

A Szerződés főbb rendelkezéseit az Európai Unió jogi keretrendszerébe a 2008/615/IB és 2008/616/IB tanácsi határozatok³ ültették át, amelynek köszönhetően a Szerződés rendelkezései valamennyi uniós tagállamra nézve kötelezővé váltak, ezzel kiterjesztve az együttműködés kereteit. Az uniós keretrendszerbe való integráció célja az adatcsere és a közös műveletek tagállami szintű folyamatainak ésszerűsítése és egységesítése volt, illetve, hogy jogi és technológiai eszközöket kínáljon a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni hatékonyabb fellépés érdekében, ellensúlyozva a schengeni térség esetleges negatív hatásait.⁴ Ennek érdekében automatizált adatcsere lehetőségét kívánták biztosítani a bűncselekmények megelőzéséért, felderítéséért és nyomozásáért felelős hatóságok között.

Az, hogy milyen jogi eszközökkel tervezik a Szerződést átültetni az uniós jogrendbe, egészen 2007 elejéig tisztázatlan volt. Legalább három forgatókönyv volt erre vonatkozóan. Az egyik lehetséges megoldás volt a megerősített együttműködés, a második a Szerződés valamennyi tagállam általi ratifikálása, a harmadik egy vagy több kerethatározat vagy tanácsi határozat elfogadása volt. Végül a harmadik megoldás valósult meg.⁵

A határozat alkotóelemei közé tartozik az automatizált adatkeresés, a bűncselekmények megelőzése érdekében folytatott információcsere, a rendőrségi együttműködés, továbbá a vonatkozó adatvédelmi rendelkezések.⁶ A határozatok értelmében a tagállamok hozzáférést biztosítanak egymás számára automatizált DNS-elemzési állományaikhoz, automatizált daktiloszkópiai azonosítási rendszereikhez és gépjármű-nyilvántartási adataikhoz.⁷ Ennek érdekében nemzeti DNS-elemzési állományokat hoznak létre bűncselekmények tekintetében végzett nyomozás céljára, illetve ehhez kapcsolódóan olyan referenciaadatokat alakítanak ki, amelyek egyedi személyazonosítást nem tesznek lehetővé, lényegében tehát anonim profilok összehasonlítására kerül sor. A tagállamok hozzáférést biztosítanak egymás számára a DNS-elemzési állományaikban lévő referenciaadatokhoz, illetve ebben a DNS-profilok összehasonlításával automatizált kereséseket bonyolíthatnak le. Ha a keresés eredményeként a fogadó tagállam állományában rögzített DNS-profilokkal egyezés mutatható ki, a keresést végző tagállam megkapja azokat a referenciaadatokat, amelyek alapján a találatot elérték.⁸ Maga a rendszer, illetve a keresések úgynevezett „találat/ nincs találat” („hit/ no hit”) alapon működik. Egyezést követően pedig további rendelkezésre álló személyes adatok és egyéb információk átadására a megkeresett tagállam nemzeti joga az irányadó.⁹

² Barbara PRAINSACK, Victor TOOM: Performing the Union: The Prüm Decision and the European dream. *Studies in History and Philosophy of Biological and Biomedical Sciences* (2012), 3.

³ A Tanács 2008/615/IB határozata (2008. június 23.) a különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről. HL L 210., 2008.8.6., 1-11. o. (Továbbiakban: 2008/615/IB határozat.)

A Tanács 2008/616/IB határozata (2008. június 23.) a különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről szóló 2008/615/IB határozat végrehajtásáról. HL L 210., 2008.8.6., 12-72. o.

⁴ Rocco BELLANOVA: The "Prüm process": The way forward for EU police cooperation and data exchange? in Elspeth GUILD, Florian (eds.) *Security versus Justice. Police and Judicial Cooperation in the European Union*. Routledge, 2008, 204.

⁵ Bellanova, 2008, 206.

⁶ A Bizottság Jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről szóló, 2008. június 23-i 2008/615/IB tanácsi határozat (prümi határozat) végrehajtásáról. COM/2012/0732 final.

⁷ 2008/615/IB határozat. (10) Preambulum-bekezdés.

⁸ 2008/615/IB határozat. 2-4. cikkek.

⁹ 2008/615/IB határozat. 5. cikk.

A tagállamok a DNS-elemzési állományaikhoz hasonlóan a bűncselekmények megelőzése és kivizsgálása céljából létrehozott nemzeti automatizált ujjlenyomat-azonosító rendszer állományából származó referenciaadatok rendelkezésre állását is biztosítják, illetve lehetővé teszik daktiloszkópiai adatok összehasonlításával történő automatizált keresések lebonyolítását. Emellett a nemzeti kapcsolattartó pontok automatizált online keresés útján hozzáférést kapnak egyes nemzeti gépjármű-nyilvántartási adatokhoz is. Ennek körébe tartoznak tulajdonosokra vagy üzemeltetőkre, illetve gépjárművekre vonatkozó adatok, azzal, hogy keresés kizárólag teljes alvázszám vagy teljes rendszám alapján végezhető.¹⁰

A határozat mindezek mellett tartalmaz határon átnyúló dimenziójú, nagyszabású eseményekkel kapcsolatosan nem személyes, illetve személyes adatok átadására vonatkozó rendelkezéseket. Ez utóbbinak feltétele, hogy jogerős ítélet vagy egyéb körülmények alapján arra lehet következtetni, hogy az adatalányok az eseményeken bűncselekményt fognak elkövetni vagy veszélyt jelentenek a közrendre és a biztonságra. Emellett a „prümi határozatok” lehetővé teszik az információátadást terrorcselekmények megakadályozására irányuló intézkedések keretében is, amelyet az a körülmény tesz indokolttá, hogy feltételezhető, hogy az adatalány a terrorizmus elleni küzdelemről szóló, 2002. június 13-i 2002/475/IB tanácsi kerethatározat 1–3. cikkében említett bűncselekményeket fog elkövetni. Ennek keretében az információátadás a feltételezés kialakulásához vezető körülmények leírása mellett az adatalánya vezetéknévére, keresztnév(i)re, születési helyére, idejére terjedhet ki.¹¹ A határozat az együttműködés további, egyéb formáit is rendezi (így például: közös műveletek, nagy tömegeket vonzó eseményekkel, katasztrófákkal és súlyos balesetekkel kapcsolatos segítségnyújtás, stb.).¹²

A prümi rendszer lehetővé teszi a bűnüldöző hatóságok számára akár azt is, hogy a saját országukban elkövetett, megoldatlan bűncselekményeket, valamint a különböző tagállamokban elkövetett, megoldatlan bűncselekményeket ugyanazon, még nem azonosított személyhez kapcsoljanak, az egyes tagállamokban különböző személyazonossággal nyilvántartott személyeket leleplezzenek, és esetleg megállapítsák „valódi” személyazonosságukat.¹³

Hazánkban a bűnügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról szóló 2009. évi XLVII. törvény (továbbiakban: Bnytv.) az automatikus találati adathozzáférés keretében rendezi a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásában kezelt adatokkal elektronikus úton végzett összehasonlítás szabályait. Ez az ujj- és tenyérynymatok vonatkozásában bűnmegelőzés és büntetőeljárás lefolytatása céljából, DNS-profilok esetén azonban kizárólag büntetőeljárás lefolytatása céljából foganatosítható. A határozat rendelkezéseinek megfelelően, ha valamely tagállam által a hazai nyilvántartásban végzett összehasonlítás eredményeként egyezés állapítható meg, úgy a szakértői nyilvántartó szerv közli annak tényét, valamint megküldi az ujj- és tenyérynymathoz vagy DNS-profilhoz kapcsolódó szakrendszeri azonosító kódot.¹⁴ Egyezést követően a személyes adatok cseréje a nemzeti jogszabályok alapján történhet. Hazánkban a bűnügyi jogsegélyre, vagy a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködésére vonatkozó törvények alapján kerülhet sor a személyes adatok továbbítására, valamint a

¹⁰ 2008/615/IB határozat. 8-12. cikkek.

¹¹ 2008/615/IB határozat. 13-16. cikkek.

¹² 2008/615/IB határozat. 17-23. cikkek.

¹³ PRAINSACK, TOOM, 2012, 3.

¹⁴ JÁNOSI Andrea: Bűnüldözési célú adatkezelés Magyarországon az Európai Unió által megfogalmazott elvárások tükrében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica* Tom. 32., 299.

szakrendszeri azonosító kódhoz tartozó személyazonosító adatok továbbítása érdekében a megkeresés megküldésére.¹⁵¹⁶

2. A prümi együttműködés gyakorlata, tapasztalatai

A Bizottság 2012-ben készült jelentésében, egy évvel a végrehajtásra rendelkezésre álló határidő (2011. augusztus 26) lejártát követően értékelte a „prümi határozatok” végrehajtásának állapotát. Megállapította, hogy a végrehajtás akkori mértéke nem volt megfelelő, s felkérte a tagállamokat, hogy tegyenek meg minden szükséges erőfeszítést a határozat teljes körű végrehajtása érdekében. Az értékelés elkészítéséhez a Bizottság ún. prümi kérdőívet készített, s küldött meg a tagállamok részére, amelyet 25 tagállam – Máltán és Portugálián kívül az összes – megválaszolt.

Ebben az időszakban a 25 tagállam mellett Izland és Norvégia is alkalmazta a „prümi határozatok” rendelkezéseit, ugyanis 2009-ben megállapodással társult azokhoz.¹⁷

A jelentés több tekintetben megállapította, hogy a végrehajtás a tagállamok részéről késedelmes, amelynek háttérében technikai okok álltak, valamint a tagállamok humán és pénzügyi erőforrásainak hiányából fakadtak. Az ujjlenyomat-adatok jelentették azt a területet, ahol a legtöbb tagállam esetében komoly lemaradás volt tapasztalható. 2012. október 31-i állapot szerint összesen 14 tagállam állt készen arra, hogy automatizált ujjlenyomat-azonosító rendszerét (AFIS) a többi tagállam adatkeresésre használja.

A jelentés a prümi rendszer hatékonyságának a szemléltetésére egy konkrét németországi ügyről is beszámolt, amelyben daktiloszlópiai adatok vonatkozásában alkalmaztak automatikus keresést. Eszerint *„2011 nyár végén egy északnyugat-németországi városban halálra késeltek egy férfit. A tetthelyen a rendőrségi szakértők ujjlenyomatot találtak annak a lakásnak az egyik ajtófélfáján, amelyben a férfit megtalálták. Annak ellenére, hogy egyértelmű jel nem utalt arra, hogy másik ország is érintett lehet az eset kapcsán, az automatizált prümi keresés egyezést talált egy, a bolgár AFIS adatbázisban szereplő ujjlenyomattal. A Bulgáriától kért nyomon követési adatok a rákövetkező nap, három órán belül megérkeztek és azonnal bekerültek a Schengeni Információs Rendszerbe. A szóban forgó személyt már másnap letartóztatták Ausztriában.”*

A jelentés már ekkor felhívta a figyelmet arra, hogy a „prümi határozatok” nem rendezik a találat esetén követendő eljárást. Azaz nem térnek ki az adatkészletek közötti egyezések nyomon követésére, amely komoly problémát jelenthet a gyakorlatban. A jelentés tanulsága szerint találatot követően a tagállamok javarészt az Europol és az Interpol csatornáit veszik igénybe, valamint néhányan a SIRENE irodákhoz, illetve a kétoldalú összekötő tisztviselőkhöz fordulnak. Az automatizált adatkeresések mellett a „prümi határozatok” rendelkezései alapján végrehajtott, bűncselekmények megelőzése érdekében folytatott információcsere, valamint rendőrségi együttműködés igénybe vétele viszonylag ritka.

¹⁵ 2008/615/IB határozat. (18) Preambulum-bekezdés. Bnytv. 86/A. § (3) bekezdés, 86/B. § (2) bekezdés.

¹⁶ JÁNOSI Andrea: A hazai bűnügyi nyilvántartási rendszer evolúciója. *Miskolci Jogi Szemle* 2020/3. Különszám, 84-85.

¹⁷ Európai Unió, valamint Izland és Norvégia között létrejött, a különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről szóló 2008/615/IB tanácsi határozat, valamint a különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről szóló 2008/615/IB határozat végrehajtásáról szóló 2008/616/IB tanácsi határozat és melléklete egyes rendelkezéseinek alkalmazásáról szóló megállapodás. Lásd: 2010/482/EU: A Tanács határozata (2010. július 26.) az Európai Unió, valamint Izland és Norvégia között létrejött, a különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről szóló 2008/615/IB tanácsi határozat, valamint a különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről szóló 2008/615/IB határozat végrehajtásáról szóló 2008/616/IB tanácsi határozat és melléklete egyes rendelkezéseinek alkalmazásáról szóló megállapodás megkötéséről. HL L 238., 2010.9.9., 1-2. o.

A jelentés elkészítésének időpontjában a DNS-adatok cseréjének területén 18 tagállam (köztük Magyarország is), az ujjlenyomat-adatok cseréjének területén 14 tagállam (köztük Magyarország is), a gépjármű-nyilvántartási adatok területén 13 tagállam minősült a rendszert már alkalmazó tagállamnak.¹⁸ A jelentés elkészítését követő időszakban a „prümi határozatok” végrehajtása továbbra is lassú maradt, illetve nem minden tagállam tette meg a határozatok végrehajtásához szükséges lépéseket, ami miatt 2016-ban a Bizottság öt tagállammal szemben indított kötelezettségzegési eljárást.¹⁹ 2018 májusában néhány tagállam még továbbra is „prümi határozatok” végrehajtásának küszöbében állt.²⁰

Az Európai Unió Tanácsa 2018 júliusában közzétett következtetéseiben megerősítette, hogy továbbra is az információk elérhetőségének és az egyenlő hozzáférésnek az elve alapján javítani kell az információcserét a bűncselekmények megelőzéséért és nyomozásáért felelős tagállami hatóságok között. Hangsúlyozta továbbá azt is, hogy a DNS-profilok, a daktiloszkópiai adatok, valamint a gépjármű-nyilvántartási adatok automatizált keresése és összehasonlítása, illetve a prümi együttműködés egyéb formái alapvető jelentőséggel bírnak a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemben. Ennek érdekében többek között arra ösztönözte a tagállamokat, hogy bővítsék egymás között a műveleti kapcsolatokat a DNS-profilok, a daktiloszkópiai adatok és a gépjármű-nyilvántartási adatok automatizált cseréje tekintetében, valamint gyakrabban alkalmazzák a „prümi határozatok” által biztosított lehetőségeket, nemcsak a bűnüldözést, hanem a bűnmegelőzést illetően is népszerűsítsék az abban rejlő lehetőségeket. Felszólította továbbá a Bizottságot, hogy vegye fontolóra a „prümi határozatok” felülvizsgálatát a hatályuk bővítése, valamint a szükséges műszaki és jogi követelmények naprakésszé tétele érdekében.²¹

3. A prümi együttműködés megreformálásának folyamata

2021 decemberében jelent meg a Bizottságnak a prümi keretrendszer megreformálására irányuló rendelet javaslata.²² Deklarált célja az ún. Prüm II keret megteremtése, amely habár a már meglévő prümi rendszerre épül, de megerősíti és – többek között műszakilag is – korszerűsíti azt, emellett pedig lehetővé teszi a más uniós információs rendszerekkel való interoperabilitást is, továbbá egy olyan új architektúra létrehozását célozza, amely könnyebb és gyorsabb adatcserét tesz lehetővé az alapvető jogok magas szintű védelme mellett. A javaslat konkrét célkitűzése volt, hogy (1) olyan műszaki megoldás biztosítson, amely segítségével a bűnüldöző hatóságok tudomást szerezhetnek valamely másik tagállam nemzeti adatbázisában rendelkezésre álló releváns adatokról; (2) biztosítsa, hogy több, más tagállamok nemzeti adatbázisaiban szereplő releváns adat álljon rendelkezésre valamennyi uniós tagállam

¹⁸ A Bizottság Jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a különösen a terrorizmus és a határokon átnyúló bűnözés elleni küzdelemre irányuló, határokon átnyúló együttműködés megerősítéséről szóló, 2008. június 23-i 2008/615/IB tanácsi határozat (prümi határozat) végrehajtásáról. COM/2012/0732 final.

¹⁹ Javaslát az Európai Parlament és a Tanács rendelete a rendőrségi együttműködés céljából történő automatizált adatcseréről („Prüm II”), valamint a 2008/615/IB és a 2008/616/IB tanácsi határozat, továbbá az (EU) 2018/1726, az (EU) 2019/817 és az (EU) 2019/818 európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról. COM/2021/784 final.

²⁰ Victor TOOM: *Cross-border exchange and comparison of forensic DNA data in the context of the Prüm Decision*. Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Civil Liberties, Justice and Home Affairs, European Union, 2018, 6.

Lásd: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2018\)604971](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2018)604971) (Letöltés dátuma: 2024. december 1.)

²¹ A Tanács következtetései a „prümi határozatok” végrehajtásáról tíz évvel elfogadásukat követően. Brüsszel, 2018. július 18.

A tanulmány adott részének alapjául szolgált: JÁNOSI Andrea: A bűnüldözési célú uniós információs rendszerek legfrissebb fejleményei. In: VARGA Zoltán (szerk.): *Jogi kihívások és válaszok a XXI. században. Válogatás a Miskolci Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar oktatóinak írásaiból*. Miskolc, 2023, 96-97.

²² COM/2021/784 final.

bűnüldöző hatósága számára; (3) biztosítása az Europol adatbázisából származó releváns adatok rendelkezésre állását; továbbá (4) hatékony hozzáférést biztosítson a bűnüldöző hatóságok számára a tényleges adatokhoz „találat” esetén. A javaslat célja továbbá az is, hogy a prümi keretet összehangolja az ún. interoperabilitási kerettel.²³ A prümi keret gyakorlati alkalmazásával során ugyanis az elmúlt évtizedben több kritikai is megfogalmazódott. Így például az, hogy a prümi keretrendszernek nincs uniós szintű központi adatbázisa, decentralizált struktúrában működik, kizárólag a büntetőeljárás nyomozási szakaszában alkalmazható, kizárólag a nemzeti kapcsolattartó pontok számára biztosított hozzáférést, valamint műszaki rendszere is az elmúlt közel 15 év alatt elavulttá vált. Mindezek mellett pedig talán a legjelentősebb probléma az, hogy „találat” esetén a találathoz kapcsolódó személyes adatok tényleges megszerzése akár heteket, hónapokat is igénybe vehet.²⁴ A tervezet a bűncselekmények megelőzéséért, felderítéséért és nyomozásáért felelős hatóságok közötti információcsere keretét teremti meg, s meghatározza a DNS-profilok, a daktiloszkópiái adatok, az arcképmások, a rendőrségi nyilvántartások és egyes gépjármű-nyilvántartási adatok automatizált keresésének feltételeit és eljárásait, valamint az alapvető adatok egyezést követő cseréjére vonatkozó szabályokat.²⁵

A javaslat vívmányai közé tartozik, hogy ennek keretében a prümi rendszer hibrid formában, a decentralizált és a centralizált közötti olyan megoldást hozna létre, amely nem eredményez központi szintű adattárolást. Ennek érdekében ún. központi útválasztók létrehozására tett javaslatot, amelyek összekötő pontként működnének a tagállamok között. Így az egyes tagállamok nemzeti adatbázisai a központi útválasztóhoz csatlakoznának majd, nem pedig egymáshoz.

A javaslat emellett további adatkategóriák cseréjére – így arcképmások és a rendőrségi nyilvántartások – is javaslatot tesz, amely azonban nemzeti szinten nem járna új adatkategóriák tárolásával. Az Europol prümi keretben betöltött szerepét is megerősítené, amellyel egyrészt lehetővé tenné a tagállamok számára, hogy automatikusan ellenőrizzék az Europol birtokában lévő, harmadik országoktól származó biometrikus adatokat, másfelől pedig az Europol számára is biztosítanák az a lehetőséget, hogy ellenőrizze a harmadik országoktól származó adatokat a tagállamok nemzeti adatbázisaiban.

A javaslat válaszként szolgált a korábban már felmerült nehézségekre, emellett a találat nyomon követésére vonatkozó információcsere-folyamat harmonizálására is törekedett, amellyel kiszámíthatóvá válna, hogy milyen adatok szerezhetők meg az információcsere érdekében a szakaszában.²⁶

A javaslattal szemben a European Digital Rights (EDRi) network több tekintetben aggodalmát fejezte ki, többek között az alapvető jogok biztosításával vagy a szükségesség, arányosság követelményének érvényesülésével kapcsolatban.²⁷ Véleménye szerint a prümi

²³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/817 rendelete (2019. május 20.) az uniós információs rendszerek közötti interoperabilitás kereteinek megállapításáról a határok és a vízumügy területén, továbbá a 767/2008/EK, az (EU) 2016/399, az (EU) 2017/2226, az (EU) 2018/1240, az (EU) 2018/1726 és az (EU) 2018/1861 európai parlamenti és tanácsi rendelet, valamint a 2004/512/EK és a 2008/633/IB tanácsi határozat módosításáról. HL L 135., 2019.5.22., 27-84. o.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/818 rendelete (2019. május 20.) az uniós információs rendszerek közötti interoperabilitás kereteinek megállapításáról a rendőrségi és igazságügyi együttműködés, a menekültügy és a migráció területén, valamint az (EU) 2018/1726, az (EU) 2018/1862 és az (EU) 2019/816 rendelet módosításáról. HL L 135., 2019.5.22., 85-135. o.

²⁴ A tanulmány adott részének alapjául szolgált: JÁNOSI, 2023, 97.

²⁵ COM/2021/784 final. 1. cikk

²⁶ COM/2021/784 final.

²⁷ Thomas WAHL: Civil Rights Organisations Criticise Prüm II Proposal. *EUCRIM The European Criminal Law Association's Forum* 2022/3, 194.

keretrendszer fenyegeti a magánélethez és az adatvédelemhez való jog érvényesülését.²⁸ A Prüm II. rendelet javaslat összhangban van azzal az általánosabb tendenciával, amely a hangsúlyt az olyan biztonsági intézkedésekre helyezi, amelyek az egyént potenciális bűnözőként kezelik, ahelyett, hogy a bűnözés tényleges okaival foglalkoznának, és a kisebb beavatkozással járó megoldásokat helyeznék előtérbe. Ez a jogalkotási tendencia pedig a nemzetbiztonságot előtérbe helyezi az emberek jogaival szemben. Véleménye szerint a Prüm II rendelet javaslat ugyan tartalmaz néhány alapjogi biztosítékot, azonban továbbra is jelentős hiányosságok vannak. Az adatsere folyamatba az arcképek bevonása, illetve a bűncselekmények széles köre problematikus az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata szempontjából is. A Tele2 Sverige AB ügyben hozott ítélet²⁹ is már különbséget tett a súlyos és csekélyebb bűncselekmények megelőzése céljából történő adatkezelés között.³⁰

Az európai adatvédelmi biztos véleményében arra hívta fel a figyelmet, hogy javasolt új prümi keret nem tisztázza egyértelműen az adatsere alapvető elemeit, például azt, hogy milyen típusú bűncselekmények indokolhatják az automatikus keresések indítását, valamint nem egyértelmű az automatikus adatsere által érintettek körét illetően sem, azaz, hogy a lekérdezés tárgyát képező adatbázisok csak a gyanúsítottak és/vagy elítéltek adatait tartalmazzák-e, vagy más érintettek, például áldozatok vagy tanúk adatait is. Így elengedhetetlen annak egyértelmű rögzítése, hogy milyen objektív feltételek teszik lehetővé a kereséseket. Az európai adatvédelmi biztos különösen a DNS-profilok és az arcképmások automatizált lekérdezését kizárólag a súlyos bűncselekményekkel kapcsolatos egyedi nyomozás esetén tenné lehetővé. Emellett az európai adatvédelmi biztos a rendőrségi nyilvántartásokban javasolt automatizált keresés és adatsere szükségességét sem látja kellő mértékben bizonyítottnak. Ugyancsak jelentős mérlegelést igényel álláspontja szerint a prümi keretnek az uniós információs rendszerek interoperabilitási keretrendszerével való összehangolása is.³¹

4. A Prüm II rendelet

Az ún. Prüm II rendelet³² közzétételére 2024. április 5-én került sor. A rendelet 1. fejezete tartalmazza a rendelet tárgyának, céljának, hatályának megjelölését. Ennek értelmében a tagállamok illetékes hatóságai közötti információkeresést és információcsere keretét tesz lehetővé DNS-profilok, daktiloszkópiái adatok, egyes gépjármű-nyilvántartási adatok, arcképmások és rendőrségi nyilvántartási adatok vonatkozásában, illetve meghatározza az alapadatoknak a biometrikus adatok közötti egyezés megerősítését követő cseréjére vonatkozó szabályokat. A határokon átnyúló együttműködés hatékonyságának fokozása mellett új célként jelenik meg a bűnügyi nyomozások keretében vagy humanitárius okokból eltűnt személyek felkutatására irányuló keresések, valamint az emberi maradványok azonosítása.³³

A rendelet 2. fejezete adatkategóriák szerinti rendben határozza meg az automatizált keresések szabályait, az adatsere elveit, valamint a megkeresésekre és válaszokra vonatkozó

²⁸ Lásd: <https://edri.org/our-work/new-eu-law-amplifies-risks-of-state-over-reach-and-mass-surveillance/> (Letöltés dátuma: 2024. december 27.)

²⁹ 2016. december 21-i Tele2 Sverige AB és Secretary of State for the Home Department kontra Post- och telestyrelsen és társai, C-203/15. és C-698/15. sz. egyesített ügyek, ECLI:EU:C:2016:970

³⁰ Lásd: <https://edri.org/our-work/automated-data-exchange-in-prum-ii-eu-securitisation-mindset-encroaching-on-fundamental-rights/> (Letöltés dátuma: 2024. december 27.)

³¹ Az európai adatvédelmi biztos véleményének összefoglalója a rendőrségi együttműködés céljából történő automatizált adatszeréről szóló rendeletre irányuló javaslatról („Prüm II”) 2022/C 225/04. HL C 225., 2022.6.9., 6-9. o.

³² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/982 rendelete (2024. március 13.) az adatoknak a rendőrségi együttműködés céljából történő automatizált kereséséről és cseréjéről, valamint a 2008/615/IB és a 2008/616/IB tanácsi határozat, továbbá az (EU) 2018/1726, az (EU) 2019/817 és az (EU) 2019/818 európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról (Prüm II rendelet). HL L, 2024/982, 2024.4.5. (Továbbiakban: Prüm II rendelet.)

³³ Prüm II rendelet 1-3. cikkek.

szabályokat. Az egyes adatkategóriák a következők: DNS-profilok, daktiloszkópai adatok, gépjármű-nyilvántartási adatok, arcképmások és rendőrségi nyilvántartási adatok.

- I. A DNS-profilok vonatkozásában bűncselekmények nyomozása céljából a tagállamok a rendelet alapján kialakításra kerülő routerhez történő első csatlakozáskor automatizált keresést végeznek összehasonlítás céljából a DNS-adatbázisaikban tárolt valamennyi DNS-profillal az összes többi tagállam és az Europol DNS-adatbázisaiban. Ezt követően amennyiben új DNS-profil kerül nyilvántartásra, ahhoz kapcsolódóan is el kell majd végezni ezt az összehasonlítást. Egyezés esetén a megkereső tagállam nemzeti kapcsolattartó pontja automatizált módon átveszi azokat a DNS-referenciaadatokat, amelyekkel egyezést találtak. A DNS-profilok automatizált keresése iránti megkeresés tartalmazza (1) a megkereső tagállam kódját; (2) a megkeresés dátumát, időpontját és számát; (3) DNS-referenciaadatokat; (4) azt, hogy a továbbított DNS-profilok nem azonosított DNS-profilok vagy azonosított DNS-profilok-e. A megkeresésre küldött válaszok tartalmazzák, hogy (1) volt-e egy vagy több egyezés vagy nem volt egyezés; (2) a megkeresés, illetve a válasz dátumát, időpontját és számát; (3) a megkereső és a megkeresett tagállamból származó DNS-profilok hivatkozási számait; (4) azt, hogy a továbbított DNS-profilok nem azonosított DNS-profilok vagy azonosított DNS-profilok-e; (5) az egyezést mutató DNS-profilokat.³⁴
- II. A DNS-profilokhoz hasonló szabályozási módszer figyelhető meg a daktiloszkópai adatok vonatkozásában. A tagállamok kötelesek biztosítani, hogy bűncselekmények megelőzése, felderítése és nyomozása céljából létrehozott nemzeti adatbázisaikból származó daktiloszkópai referenciaadatok álljanak rendelkezésre. A referenciaadatok szolgálják a keresések anonimitását.³⁵
- III. A gépjármű-nyilvántartási adatok tekintetében végzett automatizált keresések esetén újdonságként értékelhető, hogy a keresések már nem kizárólag teljes alvázszám vagy rendszám alapján foganatosíthatók, hanem amennyiben a megkeresett tagállam nemzeti joga ezt lehetővé teszi, a jármű tulajdonosára vagy üzemben tartójára vonatkozó adatok alapján is. Ez azonban kizárólag gyanúsítottak vagy elítélt személyek esetében végezhető. Az automatizált kereséséhez a tagállamok az Európai Gépjármű és Vezetői Engedély Információs Rendszert (EUCARIS) fogják alkalmazni.³⁶
- IV. A korábbi prümi keretrendszer ugyan nem tette lehetővé, azonban a jelenlegi struktúra kiegészül az arcképmások automatizált keresésével is, amely nem kizárólag gyanúsítottakra, elítéltekre vonatkozóan teszi kötelezővé a tagállamok számára az arcképmás-referenciaadatok rendelkezésre állását, hanem – amennyiben a nemzeti jog erre lehetőséget ad – az áldozatokra vonatkozóan is. A tagállamok nemzeti adatbázisaiban tárolt arcképmás-referenciaadatokhoz való hozzáféréshez azonban feltételként szabja, hogy a megkereső tagállam joga szerint legalább egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmények megelőzése, felderítése és nyomozása céljából kerüljön sor az automatizált keresésre.³⁷
- V. További eredménye a Prüm II rendeletnek az Európai Rendőrségi Nyilvántartási Indexrendszer (EPRIS) létrehozása a rendőrségi a rendőrségi nyilvántartási adatok automatikus keresésének és cseréjének a lebonyolítása érdekében. Fontos azonban megjegyezni, hogy az automatizált keresésében és cserében való részvételnek önkéntesnek kell lennie, illetve viszonyosságon alapulnia. Tehát a tagállamok

³⁴ Prüm II rendelet 5-9. cikkek.

³⁵ Prüm II rendelet 10-11. cikkek.

³⁶ Prüm II rendelet 16-17. cikkek.

³⁷ Prüm II rendelet 19-20. cikkek.

számára kizárólag abban az esetben biztosítható hozzáférés más tagállam rendőrségi nyilvántartási adataihoz, ha a saját adatbázisaikat más tagállamok számára hozzáférhetővé teszik. A rendőrségi nyilvántartási index gyanúsítottaknak, valamint elítélteknek bűncselekmények megelőzése, felderítése és nyomozása céljából létrehozott nemzeti adatbázisokból származó személyazonosító adatait tartalmazza. Ilyen adatok lehetnek: (1) utónév; (2) családi név; (3) álnév és korábban használt név; (4) születési idő; (5) állampolgárság; (6) születési ország; (7) nem. Beépített adatvédelmi biztosíték, hogy az első három pontban említett adatokat álnevesíteni kell. Emellett keresés kizárólag olyan bűncselekmény megelőzése, felderítése és nyomozása céljából folytatható, amely a megkereső tagállam joga szerint legalább egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.³⁸

- VI. A megújult prümi keretrendszer lehetővé teszi, hogy a tagállami nemzeti hatóságok automatizált keresést végezzenek eltűnt személyek bűnügyi nyomozás keretében vagy humanitárius okokból történő felkutatása érdekében, valamint emberi maradványok azonosítása céljából is. Ennek kereteit, az erre vonatkozó eljárásokat, feltételeit a tagállamok határozzák meg.³⁹

A rendelet 3. fejezete tartalmazza a prümi keretrendszer technikai, műszaki architektúráját, amelynek a részét képezi egy router létrehozása, illetve az EPRIS kialakítása. Ennek keretében kitér a router, valamint az EPRIS használatára, valamint az ehhez kapcsolódó eljárásokra. A prümi rendszer korábbi decentralizált struktúrájában minden tagállamnak az adatcserékben részt vevő minden másik tagállammal kapcsolatot kellett létrehoznia adatkategóriánként. A router és az EPRIS ennek a rendszernek az egyszerűsítését célozza azzal, hogy a biometrikus adatok vonatkozásában a router tagállamonként egyetlen kapcsolatot, míg a rendőrségi nyilvántartási adatok tekintetében az EPRIS tagállamonként ugyancsak egyetlen kapcsolatot igényel.⁴⁰

Az egyezést követő adatcsere folyamatát részletezi a rendelet 4. fejezete. Eszerint az ún. alapadatok cseréjének a routeren keresztül 48 órán belül kell megvalósulnia meghatározott konjunktív feltételek fennállása esetén, amelyek a következők: (1) a kereséshez használt adatok és a megkeresett tagállam vagy tagállamok adatbázisában tárolt adatok között egyezés tapasztalható; (2) az egyezést a megkereső tagállam vagy a megkeresett tagállam személyi állományának szakképesítéssel rendelkező tagja megerősítette; valamint (3) a tényállás leírását és az alapul szolgáló bűncselekménynek a 2009/315/IB kerethatározat 11b. cikke (1) bekezdésének a) pontja alapján elfogadandó végrehajtási jogi aktusban meghatározott bűncselekmény-kategóriákat tartalmazó közös táblázat felhasználásával történő megjelölését a megkereső tagállam vagy a megkeresett tagállam továbbította, a megkeresés arányosságának az alapadatkört szolgáltató tagállam nemzeti jogával összhangban történő értékelése érdekében. A 48 órás határidő nem érvényesül abban az esetben, ha az alapadatok rendelkezésre bocsátása igazságügyi hatósági engedélyhez kötött. Amennyiben a megerősített egyezés egy meghatározott személy azonosított adataira vonatkozik, az alapadatkör – rendelkezésre állásától függően – kiterjedhet utónévre, családi névre, álnévre, születési időre, állampolgárságra, születési helyre, nemre, biometrikus adatok rögzítésének dátumára és helyére, a bűncselekményre, amely miatt sor került a biometrikus adatok rögzítésére, a büntetőügy számára, a büntetőügyért felelős illetékes hatóság megjelölésére. Ha a megerősített egyezés nem azonosított adatokra vagy nyomokra vonatkozik, az alapadatkör tartalmazhatja a biometrikus adatok rögzítésének dátumát és helyét, a bűncselekmény megjelölését, amelyre tekintettel sor került a biometrikus adatok rögzítésére, a büntetőügy számát, valamint a büntetőügyért felelős illetékes hatóság megnevezését. A rendelet preambulumban, valamint

³⁸ Prüm II rendelet (18) Preambulum-bekezdés, valamint 25-26. és 42. cikkek.

³⁹ Prüm II rendelet 29. cikk.

⁴⁰ Prüm II rendelet (24) Preambulum-bekezdés.

vonatkozó rendelkezései közötti is kiemeli, hogy a folyamat meghatározott pontjain fenn kell tartani az emberi beavatkozást⁴¹ annak biztosítása érdekében, hogy az alapadatok cseréjére ne kizárólag automatizált módon kerüljön sor. Külön megerősítést kap, hogy az alapadatok visszaküldéséről embernek kell döntenie.⁴²

A rendelet további fejezetei részletezik az Europol részvételét a prümi mechanizmusban (5. fejezet) – egyrészt harmadik országok által szolgáltatott és az Europol által tárolt biometrikus adatokhoz való hozzáférés biztosításával, másrészt az Europol számára biztosított hozzáféréssel a tagállami adatbázisokban tárolt adatokhoz harmadik országok által szolgáltatott adatok felhasználásával –, adatvédelmi rendelkezéseket (6. fejezet), felelősségi köröket (7. fejezet) – tagállamok, Europol, eu-LISA vonatkozásában – más meglévő jogi aktusok módosítását (8. fejezet), illetve a záró rendelkezéseket (9. fejezet). A router, valamint az EPRIS használatának kezdő időpontját a Bizottság végrehajtási jogi aktusban határozza meg.⁴³

Tagadhatatlan, hogy a prümi együttműködés hatalmas potenciált rejt magában a bűnmegelőzés és a bűnüldözés hatékonyságának a fokozása terén. Rendkívül széles körben teszi lehetővé a tagállam vonatkozó nyilvántartásaiban rendelkezésre álló adatokhoz való hozzáférést. Egy 2018-ban közzétett tanulmány beszámolt arról, hogy például 2016-ban hozzávetőlegesen 6 120 000 DNS referenciaadat, valamint további 1 139 000 megoldatlan bűncselekményhez kapcsolódó DNS-profil állt rendelkezésre az összehasonlításra, habár ez jelenleg még kihasználatlan.⁴⁴ A prümi keretrendszer megújult architektúrája azonban lehetőséget teremthet a nemzeti bűnüldöző hatóságok számára a szélesebb körű gyakorlati hasznosítására.

Felhasznált irodalom

Rocco BELLANOVA: The "Prüm process": The way forward for EU police cooperation and data exchange? In: Elspeth GUILD, Florian (eds.) *Security versus Justice. Police and Judicial Cooperation in the European Union*. Routledge, 2008, 203-221.

JÁNOSI Andrea: Bűnüldözési célú adatkezelés Magyarországon az Európai Unió által megfogalmazott elvárások tükrében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica* Tom. 32., 293-303.

JÁNOSI Andrea: A hazai bűnügyi nyilvántartási rendszer evolúciója. *Miskolci Jogi Szemle* 2020/3. Különszám, 84-85.

JÁNOSI Andrea: A bűnüldözési célú uniós információs rendszerek legfrissebb fejleményei. In: VARGA Zoltán (szerk.): *Jogi kihívások és válaszok a XXI. században. Válogatás a Miskolci Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar oktatóinak írásaiból*. Miskolc, 2023, 95-106. Lásd: <https://jogikar.uni-miskolc.hu/files/27160/Jogi%20kih%C3%ADv%C3%A1sok%20C3%A9s%20v%C3%A1laszok%20a%20XXI.sz%C3%A1zadban%202022.pdf>

⁴¹ Cornelia RIEHLE: Prüm II Regulation enters into force. *EUCRIM The European Criminal Law Association's Forum* 2024/1, 38.

⁴² Prüm II rendelet (29) Preambulum-bekezdés, valamint 47. cikk.

⁴³ Prüm II rendelet 75. cikk.

⁴⁴ TOOM, 2018, 20 és 41.

Barbara PRAINSACK, Victor TOOM: Performing the Union: The Prüm Decision and the European dream. *Studies in History and Philosophy of Biological and Biomedical Sciences* (2012), 1-9, <http://dx.doi.org/10.1016/j.shpsc.2012.09.009>

Cornelie RIEHLE: Prüm II Regulation enters into force. *EUCRIM The European Criminal Law Association's Forum* 2024/1, 38.

Victor TOOM: *Cross-border exchange and comparison of forensic DNA data in the context of the Prüm Decision*. Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Civil Liberties, Justice and Home Affairs, European Union, 2018. Lásd: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2018\)604971](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2018)604971) (Letöltés dátuma: 2024. december 1.)

Thomas WAHL: Civil Rights Organisations Criticise Prüm II Proposal. *EUCRIM The European Criminal Law Association's Forum* 2022/3, 194.

A RÉSZLEGES ÉRVÉNYTELENSÉG ÉS ALKALMAZHATÓSÁGA MAGYAR POLGÁRI JOGBAN

Partial invalidity and its applicability in Hungarian civil law

JUHÁSZ ÁGNES*

A tanulmány a részleges érvénytelenség jogintézményét vizsgálja, különös figyelmet fordítva annak magyar polgári jogban betöltött funkciójára. A szerző vizsgálja egyrészt a jogintézmény alkalmazhatóságának feltételeit, így az érvénytelenséggel érintett szerződéses kikötés elválaszthatóságát (a szerződés oszthatóságát), valamint az érvénytelenségi okkal érintett „szerződés-elem” jellegét, annak lényegességét. Vizsgálat tárgyát képezi továbbá, hogy milyen jelentőséggel bír a szerződési akarat a részleges érvénytelenség megállapítása során, valamint az is, hogy a szerződési akarat feltárásának milyen lehetséges irányai jelölhetők ki.

Kulcsszavak: *részleges érvénytelenség, szerződés oszthatósága, szerződési akarat, jognyilatkozat értelmezése, szerződés értelmezése, hipotetikus akarat, szerződés kiegészítése*

The present study examines the legal institution of partial invalidity, paying particular attention to its function in Hungarian civil law. On the one hand, the author discusses the conditions for the applicability of the legal institution, such as the separability of the contractual clause affected by the invalidity (the divisibility of the contract), and the nature of the contract term affected by the ground of invalidity. The study also examines the relevance of the contractual intention of the parties in determining partial nullity and the possible avenues to be explored to identify the intention of the parties.

Keywords: *partial invalidity, contract severability, contractual intention, interpretation of a declaration of law, interpretation of a contract, hypothetical intention, contract completion*

Bevezetés

A részleges érvénytelenség a szerződési jog egyik viszonylag ritkán vizsgált jogintézménye, noha gyakorlati jelentősége és az alkalmazásával kapcsolatosan felmerülő kérdések egyaránt indokolttá teszik annak mélyreható elemzését.¹ Egy adott állami szabályozás szerződési joghoz való viszonya ugyanis éppen az alapján határozható meg, hogy az állam hogyan és milyen mértékben avatkozik be a szerződéses jogviszonyokba, kikényszeríthetőnek tartja-e a szerződésnek pusztán egy adott kikötését érintő érvénytelenségi ok fennállása esetén az egész szerződést vagy sem.²

* DR. JUHÁSZ ÁGNES
PhD habilitált egyetemi docens
Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar,
Civilisztikai Tudományok Intézete, Polgári Jogi Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
agnes.juhasz@uni-miskolc.hu
<https://orcid.org/0000-0002-6029-6988>.

¹ Vö.: MENYHÁRD Attila: *A szerződés érvénytelensége mint jogvédelmi eszköz*, In: Miskolci Jogi Szemle, 2021/3. sz., 7-23. o., 16. o.

² Uo. 17. o.

Az utóbbi években a kortárs magyar magánjogtudományban több a részleges érvénytelenség által felvetett kérdéseket elemző tanulmány is megjelent. A jogintézmény átfogó jellegű, problémaorientált, az elméleti és gyakorlati kérdések megválaszolását egyaránt megkísérlő, átfogó jellegű munka mindezülig nem született. A jelen tanulmány éppen ezért a szerződés részleges érvénytelenségének komplex feldolgozását tűzi ki célul.

A jogintézmény nemcsak a magyar jogban, hanem az európai államok többségének polgári jogában ma egyaránt jól ismert. Alkalmazása – tekintsünk arra *sui generis* jelleggel bíró jogintézményként³ vagy az érvénytelenség sajátos eseteként⁴ –, ugyanazt a célt szolgálja: a *favor contractus* elv szem előtt tartása mellett az érvénytelen szerződés megmentésének egyik eszközeként jelenik meg, amely által a jogi szabályozás lehetővé teszi azt, hogy a szerződés egy adott feltételét, kikötését érintő érvénytelenségi ok ne vezessen automatikusan az egész szerződés érvénytelenségére. Említést érdemel ugyanakkor, hogy az egyes európai államok részleges érvénytelenséget szabályozó rendelkezései eltérőek a szerződés részleges és teljes érvénytelenségének egymáshoz való viszonyát illetően, vagyis arra nézve, hogy az adott nemzeti jogalkotó melyiket tekinti főszabálynak és melyik kivételnek.

Menyhárd Attila a kérdéskört abból a szempontból közelíti meg, hogy mennyiben helytálló az utóbbi évtizedekben a hazai ítélkezési gyakorlatban egyre inkább irányadó szemlélet, amely szerint a szerződéses jogviszony fenntartása a szerződéses viszony felszámolásához képest primátust élvez. A szerződés „mindenáron”, akár a felek akaratának figyelmen kívül hagyásával történő fenntartása ugyanis jogpolitikai érvekkel megfelelőképpen nem támasztható alá, az mindössze az állam paternalista megközelítését tükrözi.

1. A részleges érvénytelenség hatályos magyar szabályozásának kialakulása

A szerződés érvénytelenségére vonatkozó szabályanyagon belül már az *1928-as Magánjogi törvényjavaslat* (a továbbiakban *Mtj.*) is rendelkezett a részleges semmisség vagy megtámadás esetéről. Az *Mtj.* 1020. § értelmében ilyenkor *főszabályként az egész jognyilatkozat megdőlt*, kivéve, ha megállapítható volt, hogy a nyilatkozattevő nyilatkozatát a semmis vagy megtámadás folytán érvénytelenné vált rész nélkül is megtette volna. Ez utóbbi vonatkozásában szükség esetén a bíróság méltányosság szerint határozott.

Az *1959. évi IV. törvény* (a továbbiakban *rPtk.*) 238. §-ának közlönyállapot szerinti normaszövege szerint *a szerződés részbeni érvénytelensége esetén főszabályként az egész szerződés megdőlt*, vagyis a szerződésnek pusztán egy adott részét érintő érvénytelenségi ok az egész szerződés érvénytelenségére vezetett. A fenti főszabály alól kivételt képeztek azok az esetek, amikor (a) jogszabály eltérően rendelkezett, (b) a népgazdaság⁵ érdekei a szerződés többi rendelkezésének fenntartását indokolták vagy (c) a szerződést a felek az érvénytelen rész nélkül is megkötötték volna. Ilyen esetekben a szerződés tehát *csak részben volt érvénytelen*. A fenti három kivételi esetkör közül a harmadik fordulat volt az, amely a bíróság részéről további értelmezést, mérlegelést kívánt: mikor tekintendő az adott (érvénytelen) szerződéses kikötés olyannak, amely a szerződést lényegesen nem befolyásolja, vagyis a szerződő felek a szerződést ennek hiányában is megkötötték volna.

Az *1977. évi Ptk. novella*⁶ a *rPtk.* részleges érvénytelenséget szabályozó szakaszát átszámozta (239. §) és új rendelkezést iktatott be, amely kimondta, hogy a gazdálkodó

³ WELLMANN György: *VI. cím – Az érvénytelenség*, In: Wellmann György (szerk.): *Polgári jog. Kötelmi jog. Első és második rész. Az új Ptk. magyarázata V/VI.*, HVG-ORAC, Budapest, 2013, 113-203. o., 186. o.

⁴ KEMENES István: *Az érvénytelenség jogkövetkezményeinek szabályozása a Polgári Törvénykönyvben II. rész, Gazdaság és Jog*, 2016/2., 9-12. o., 9. o.

⁵ 1991. június 9. napjától „a nemzetgazdaság érdekei”. (Vö.: 1991. évi XIV. törvény a Polgári Törvénykönyv módosításáról, 16. § (4) bekezdés)

⁶ 1977. évi IV. törvény a Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről

szervezetek egymás közötti szerződéseinek részbeni érvénytelensége esetén az érvénytelenség jogkövetkezményei – a részleges érvénytelenség főszabályával ellentétesen – csak az érvénytelen kikötésre vonatkozóan állnak be.⁷ Lehetőséget volt ugyanakkor arra, hogy bíróság az egész szerződést érvénytelenné nyilvánítsa. A 239. § (3) bekezdése kimondta továbbá, hogy a gazdálkodó szervezetek közötti szerződések – részbeni vagy teljes – érvénytelensége esetén a bíróság határozatával a szerződés tartalmát megállapíthatja, illetőleg a felek között szerződést hozhat létre. Jogszabály azonban ettől eltérően rendelkezhetett.

Eörsi szerint a részleges érvénytelenséghez kapcsolódó kivételi esetkörök rögzítése a szerződés „életben tartását”, „megmentését” szolgálja, annak érdekében, hogy az a rendeltetését betölthesse, miközben a szerződésből – a (részleges) érvénytelenség folytán – bizonyos elemek kikerülnek.⁸

A Ptk.-novella által bevezetett szabályok egészen a rPtk. 1993. évi módosításáig⁹ (a továbbiakban Módtv. [1993]) voltak hatályban. A jogalkotó ugyanis ekkor – figyelemmel a szakirodalmi álláspontokra és az ítélkezési gyakorlatra – a részleges érvénytelenség szabályainak alapvető átalakítása mellett döntött, a Módtv. [1993] miniszteri indokolásában megfogalmazott jogpolitikai célok elérése érdekében.¹⁰ Változás volt egyrészt, hogy a normaszövegből eltűnt a gazdálkodó szervezetekre vonatkozó eltérő szabály és a szerződés adott kikötésének érvénytelensége esetén a szerződés részleges érvénytelensége vált főszabállyá, függetlenül a szerződő alanyok természetétől (magánszemélyek vagy gazdálkodó szervezetek.) Az egész szerződés érvénytelensége tehát csak akkor következhetett be, ha az érvénytelenséggel érintett rész és az azzal elérni kívánt joghatás a szerződő felek számára olyannyira lényeges volt, hogy anélkül szerződésüket meg sem kötötték volna. (Ez utóbbi kérdés megítélése továbbra is a bíróságok feladata maradt.) A rPtk. 239. §-a kimondta továbbá, hogy jogszabály – a fenti főszabálytól – eltérően rendelkezhet és a részbeni érvénytelenség ilyen esetben is eredményezheti a teljes szerződés megdőlését.

Lényeges, hogy a részleges érvénytelenség kapcsán a rPtk. csak a részleges és a teljes érvénytelenség egymáshoz való viszonyát szabályozta, arról azonban nem rendelkezett, hogy részbeni érvénytelenség esetén miként érvényesülnek az érvénytelenség jogkövetkezményei. Erre nézve a Módtv. [1993] miniszteri indokolása mutatott irányt, rögzítve, hogy részleges érvénytelenség esetén az érvénytelenség jogkövetkezményei csak az érvénytelen kikötésre vonatkozóan állnak be.

A részleges érvénytelenség kapcsán feltétlenül szükséges kitérni a jogintézmény jellegére vonatkozó, az ítélkezési gyakorlatban kialakult álláspontokra. Az egyik megközelítés szerint a részleges érvénytelenség önálló (*sui generis*) jogintézmény, amelynek alkalmazásakor a szerződés érvénytelenséggel nem érintett részei fennmaradnak és a szerződést úgy kell tekinteni és teljesíteni, mintha a szerződés eredetileg is a „kimetszett” (*Wellmann* szóhasználatában „kihullott”) rész nélküli tartalommal jött volna létre.¹¹ A másik álláspont szerint a részleges érvénytelenség az érvénytelenség egyik fajtája, így a polgári jogi kódex által meghatározott jogkövetkezmények is alkalmazhatók az érvénytelenségi okkal érintett szerződésrész vonatkozásában.

⁷ rPtk. 239. § (2) bekezdés

⁸ Vö.: EÖRSI Gyula: *Kötelmi jog. Általános rész*, Tankönyvkiadó, Budapest, 1981, 125.

⁹ 1993. évi XCII. törvény a Polgári Törvénykönyv egyes rendelkezéseinek módosításáról, 9. §. Hatályos: 1993. november 1-től.

¹⁰ A Módtv. [1993] 9. §-ához fűzött miniszteri indokolás szerint „a forgalmi folyamatok zavartalanságát, a szerződést kötő felek autonómiájának érvényesülését jobban szolgálja az, ha a Ptk. a felek által a szerződéssel elérni kívánt joghatás beállítását csak az érvénytelen kikötésre nézve akadályozza meg.”

¹¹ KEMENES István: *Az érvénytelenség jogkövetkezményeinek szabályozása a Polgári Törvénykönyvben II. rész*, Gazdaság és Jog, 2016/2., 9-12. o., 9. o.

A rPtk. 239. §-ának módosítására 2006-ban került sor ismét (Módtv. [2006])¹², az uniós fogyasztóvédelmi szabályoknak¹³ való megfelelés érdekében. A Módtv. [2006] indokolása szerint a rPtk. részleges érvénytelenségre vonatkozó szakaszának akkor hatályos normaszövege teljes mértékben összeegyeztethető volt a 93/13/EGK tanácsi irányelv 6. cikkének (1) bekezdésével. Ennek ellenére, a teljes *egyértelműség érdekében*, mégis az a döntés született, hogy a normaszövegbe kerüljön be egy olyan új, kifejezetten a fogyasztói szerződésre vonatkozó szabály, amely hűen követi az irányelvi szabályozást, és amelynek alkalmazási köre ugyanakkor kizárólagosan a fogyasztói szerződésekre korlátozódik.

A Módtv. [2006] ezért egy új, (2) bekezdéssel egészítette ki a rPtk. 239. §-át, rögzítve, hogy „[a] fogyasztói szerződés részbeni érvénytelenség esetén csak akkor dől meg, ha a szerződés az érvénytelen rész nélkül nem teljesíthető.” A részbeni érvénytelenség főszabálya mellett tehát itt is megjelenik kivételként az egész szerződés érvénytelensége, melynek alkalmazhatóságát a szerződés érvénytelen rész nélküli teljesíthetlensége alapozza meg és nem az vizsgálendő, hogy a felek a szerződést az érvénytelen rész megkötötték volna-e vagy sem. A rPtk. módosított 239. §-a egészen a kódex hatályon kívül helyezéséig változatlan formában fennállt.

A hatályos Ptk. (2013. évi V. törvény) 6:114. §-a fenntartja a rPtk. részleges érvénytelenségre vonatkozó szabályát és annak főszabálykénti érvényesülése, és a teljes szerződés érvénytelenségének kivételes jellege mellett foglal állást. Átveszi továbbá a fogyasztói szerződések részleges érvénytelenségére vonatkozó rendelkezést.

A Ptk. 6:114. § (1) bekezdése valamennyi szerződéses viszonyra vonatkozóan általános jelleggel rögzíti, hogy a szerződés részbeni érvénytelensége esetén az egész szerződés akkor dől meg, ha feltehető, hogy a felek azt az érvénytelen rész nélkül nem kötötték volna meg. A fenti szabály alapján tehát *főszabályként a szerződésnek csak az érvénytelenségi okkal érintett része dől meg*, míg a szerződés többi része érvényes marad. Annak megállapításakor, hogy a szerződés adott részét érintő érvénytelenségi ok kihat-e az egész szerződésre, a bíróságnak azt kell vizsgálnia, hogy a felek a szerződést az érvénytelen rész nélkül feltehetően megkötötték volna-e vagy sem. Eltérő ugyanakkor a szabály a fogyasztó és vállalkozás között kötött szerződés esetén. Itt ugyanis az vizsgálendő, hogy *a szerződés az érvénytelen rész nélkül teljesíthető-e*. Nemleges válasz esetén, tehát amennyiben a fogyasztói szerződés az érvénytelen rész nélkül nem teljesíthető, úgy az egész szerződés megdől.¹⁴

Az rPtk. szabályozásához képest lényeges változás, hogy a Ptk. 6:114. § (1) bekezdése – az 1993-as Ptk.-módosítással kijelölt irányvonalat követve – már kifejezetten rendelkezik az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazásáról és kimondja, hogy az érvénytelenség jogkövetkezményeit a szerződésnek az érvénytelenségi okkal érintett részére kell alkalmazni.¹⁵ Ez a rendelkezés utóbb a bírói gyakorlatban is megerősítést nyert.¹⁶

A részleges érvénytelenség és az érvénytelenségi jogkövetkezmények alkalmazására irányuló fentebb ismertetett álláspontok közötti különbségtétel tehát napjainkban már meghaladottnak tekinthető, hiszen a hatályos szabályozás egyértelműen a részleges érvénytelenség nem önálló jogintézményi jellegét hangsúlyozó felfogást támasztja alá.

Az alkalmazandó jogkövetkezmény megválasztása ugyanakkor további kérdéseket vet fel, hiszen a bíróság az érvénytelenség jogkövetkezményeinek alkalmazása során a felek

¹² 2006. évi III. törvény a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény, valamint egyes törvények fogyasztóvédelemmel összefüggő jogharmonizációs célú módosításáról. Hatályos: 2006. március 1-től.

¹³ A Tanács 93/13/EGK irányelve (1993. április 5.) a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről, HL L 95, 1993. április 21., 29-34. o.

¹⁴ Ptk. 6:114. § (2) bekezdés

¹⁵ A részleges érvénytelenség jogpolitikai és jogdogmatikai, valamint a megközelítésével kapcsolatos aktuális problematika további feldolgozását lásd: TAMÁNE Nagy Erzsébet: *A részleges érvénytelenség jogi természete*, Magyar Jog, 2016/5., 306-311. o.

¹⁶ BDT 2014. 3156.

kérelméhez nincs kötve és a fél kérelmétől eltérő jogkövetkezményt is alkalmazhat¹⁷, így akár olyan helyzet is előállhat, amikor a bíróság a szerződéses adott részének érvénytelenséget szerződésmódosítás útján orvosolja majd, beavatkozva a felek jogviszonyába, háttérbe szorítva a Ptk.-ban alapelveként is rögzített szerződés szabadságát. Igaz ugyan, hogy a Ptk. az érvénytelenség jogkövetkezményeinek önkényes bírósági alkalmazása korlátjaként kimondja, hogy nincs lehetőség olyan jogkövetkezmény alkalmazására, amely ellen mindegyik fél tiltakozik¹⁸, valójában ez nem feltétlenül jelent kellő garanciát.¹⁹

A rPtk. normaszövegéhez képest további szövegbeli változás, hogy az egész szerződés érvénytelenségének megállapításánál a jogalkotó úgy rendelkezik, hogy „*az egész szerződés akkor dől meg, ha feltehető, hogy a felek azt az érvénytelen rész nélkül nem kötötték volna meg.*” Új kifejezésként jelenik meg tehát a normaszövegben a „ha feltehető” fordulat, amelynek beiktatásával *a jogalkotó a felek szerződési akaratának feltárását teszi szükségessé*, nem kevés problémát, értelmezési nehézséget okozva ezzel a részleges érvénytelenség tényállásának gyakorlati alkalmazása során.²⁰

2. A részleges érvénytelenség tényállásának alkalmazhatósága. Feltételek.

A részleges érvénytelenség alkalmazásával kapcsolatos kérdések már az 1990-es évektől kezdve rendszeresen fel-felbukkantak a bírói gyakorlatban; számtalan olyan ítélet ismert, amelyben az eljáró bíróság kísérletet tett a részleges érvénytelenség alkalmazhatósága feltételeinek meghatározására.

A Ptk. 6:114. §-a kapcsán *Wellmann György* arra hívja fel a figyelmet, hogy a bíróságnak elsődlegesen a részleges érvénytelenség elvi lehetőségének fennállása, illetőleg fenn nem állása kérdésében kell állást foglalnia, választ adva arra a kérdésre, hogy „*az érvénytelenségi ok a szerződés olyan részére (kikötésére) vonatkozik-e, amely a szerződés többi részétől jól elkülöníthető, és a szerződés az érvénytelen rész nélkül is érvényes egészet képes alkotni.*”²¹

Csak ezt követően foglalkozhat a bíróság azzal a kérdéssel, hogy az adott kikötés érvénytelensége az egész szerződés érvénytelenségére vezet-e, és végül, ennek megállapítása után kerülhet sor az érvénytelenség jogkövetkezményeinek a szerződés egészére vagy az érvénytelenségi okkal érintett részére történő alkalmazására, amely az érvénytelenségi ok által okozott érdeksérelem orvosolhatósága esetén akár az egész szerződés érvényessé nyilvánítását is jelentheti.

A részleges érvénytelenség alkalmazhatóságának feltételei a Ptk. vonatkozó, 6:114. §-ának normaszövege alapján a következők szerint határozhatók meg:

- a) az érvénytelenségi ok a szerződés meghatározott, jól elkülöníthető részét (kikötését) érinti;

¹⁷ Ptk. 6:108. § (3) bekezdés

¹⁸ Ptk. 6:108. § (3) bekezdés, utolsó fordulat

¹⁹ *Török Tamás* kifejezetten arra figyelmeztet, hogy a bírói alakító jog „differenciálatlan és tömeges” alkalmazása számos veszélyt hordoz és a polgári jog alanyai számára rossz üzenetet közvetít. *TÖRÖK Tamás: A részleges érvénytelenség alapvető kérdései*, Gazdaság és Jog, 2020/7-8., 12-19. o., 19. o.

²⁰ A szerződő felek akaratának lehető legteljesebb feltárása, értelmezése mélyebb vizsgálatot igénylő témakör, amelynek részletes ismertetésére a jelen tanulmányban nem kerül sor. A téma átfogó feldolgozását lásd: *JUHÁSZ Ágnes: A szerződő felek akaratának és annak értelmezési határai*, In: Sándor, István – Czirfusz, György (szerk.): *Kihívások a magánjog területén a 2020-as évek elején: A Szladits Károly professzor tiszteletére Dunaszerdahelyen 2023. szeptember 21-én tartott konferencia előadásainak szerkesztett változata*, Közjegyzői Akadémia Kiadó, Budapest, 2024, 169-196. o.

²¹ *WELLMANN György: VI. cím – Az érvénytelenség*, In: *Wellmann György (szerk.): Polgári jog. Kötelmi jog. Első és második rész. Az új Ptk. magyarázata V/VI., HVG-ORAC, Budapest, 2013, 113-203. o., 186. o.*

- b) az érvénytelenségi okkal érintett „szerződésrész”, kikötés nem minősül a szerződés objektíve (jogsabály által kötelező) vagy a szerződő felek által szubjektíve lényegesnek minősített elemének;²²
- c) az érvénytelenségi okkal érintett „szerződésrész” leválasztásával a szerződés többi része továbbra is képes önálló egészet alkotni;
- d) a „maradványszerződés” megfelel a szerződő felek akaratának (vagyis azt a felek az érvénytelen rész nélkül is megkötötték volna), és
- e) az egyben alkalmas is a felek által a szerződés megkötésével elérni kívánt joghatás kiváltására (érvényesség).

A tanulmány következő alpontjaiban a részleges érvénytelenség tényállása alkalmazhatóságának fentebb, az a)-e) pontban meghatározott feltételeit vizsgáljuk meg részletesen a téma szempontjából releváns magyar és külföldi szakirodalmi megállapítások, valamint a kapcsolódó hazai ítélkezési gyakorlat alapján.

2.1. Az érvénytelenséggel érintett szerződéses kikötés elválaszthatósága, a szerződés oszthatósága

2.1.1. A szerződés oszthatósága mint a részleges érvénytelenség tényállása alkalmazásának előkérdése

A részleges érvénytelenség tényállásának alkalmazhatóságához szorosan kapcsolódik a szerződés oszthatóságának kérdése, amely a részleges érvénytelenség szempontjából egyfajta előkérdésként kezelendő. Amint azt vonatkozó írásában *Darázs Lénárd* megjegyzi, részleges érvénytelenség esetén „(...) a szerződési hiba, és emiatt a joghatásmegvonás állami igénye a szerződés egy elkülöníthető részére áll fenn, amely szerződésrész viszont koherensen illeszkedik egy egységes szerződés szabályrendjébe.”²³ A szerződés egyes részeinek el nem különíthető volta (oszthatatlansága) esetén a részleges érvénytelenség nem alkalmazható, hanem a szerződés a maga egészében lesz alkalmatlan a szerződő felek által elérni kívánt joghatás kiváltására. A szerződéses főszolgáltatás oszthatatlansága eseté a részleges érvénytelenség alkalmazásának még az elvi lehetősége sem áll fenn.²⁴

A szerződés részekre bonthatóságával, tagolhatóságával kapcsolatosan feltétlenül rögzítést érdemel, hogy *a szerződés oszthatóságának kérdése nem azonos a szerződés során a kötelezett által teljesítendő szolgáltatás oszthatóságával*. Amíg ugyanis ez utóbbi a szolgáltatás egyes részeinek önálló használhatóságán vagy használhatatlanságán alapul, amely adott esetben visszavezethető a szolgáltatás tárgyául szolgáló dolog fizikai oszthatóságára vagy oszthatatlanságára²⁵, addig a szerződés oszthatósága nem a szolgáltatás oszthatóságán alapszik, hanem a szerződéses feltételek egymáshoz való viszonyát, egymástól való elválaszthatóságát vagy elválaszthatatlanságát jelenti.

A szerződés és a szolgáltatás oszthatósága alkalmanként az ítélkezési gyakorlatban is gyakran összemosisodik. Erre szolgál példaként a BH 1997. 38. számon közzétett eseti döntés, amelyben a Legfelsőbb Bíróság egy szállítási szerződés részleges érvénytelensége kérdésében foglalt állást. A perbeli tényállás szerint a felek között szállítási szerződés jött létre, amelyben

²² A Ptk. 6:63. § (2) bekezdése értelmében a szerződés létrejöttéhez szükséges az, hogy a felek megállapodjanak a lényeges és a bármelyikük által lényegesnek minősített kérdésekben, feltéve ez utóbbi esetben, hogy a fél egyértelműen kifejezésre juttatja, hogy az adott kérdésben való megállapodás hiányában a szerződést nem kívánja megkötöni.

²³ DARÁZS Lénárd: *A hipotetikus szerződési akarat*, In: LAMM Vanda – SAJÓ András (szerk.): *Studia in honorem Lajos Vékás*, HVG-ORAC, Budapest, 2019, 79-86. o., 80. o.

²⁴ WELLMANN György: *VI. cím – Az érvénytelenség*, In: Wellmann György (szerk.): *Polgári jog. Kötelmi jog. Első és második rész. Az új Ptk. magyarázata V/VI.*, HVG-ORAC, Budapest, 2013, 113-203. o., 186. o.

²⁵ Vö.: Ptk. 6:28. § (2) bekezdés

a kötelezett osztható szolgáltatás teljesítését (farönk szállítását) vállalta. Az ellenérték átutalásának határidejét a felek a szerződéskötés időpontját megelőző időpontban határozták meg, amely nyilvánvalóan lehetetlen kikötésnek minősült és így a szerződésre – az rPtk. 228. § (3) bekezdése értelmében – a részleges érvénytelenség szabályait kellett alkalmazni. Az ellenérték elmaradt teljesítése miatt a kötelezett kötbérigény kívánt érvényesíteni, amely azonban szintén érvénytelennek minősült, mivel az érvénytelen (vagy részben érvénytelen) szerződéshez joghatás nem fűződhetnek szerződésszegésből eredő igények. A Legfelsőbb Bíróság ítéletében arra a megállapodásra jutott, hogy *a szerződéses szolgáltatás osztható szolgáltatásnak minősült*, és erre tekintettel a szerződésszegés rPtk. 317. § (1) bekezdésében szabályozott következményei a szerződésnek csak erre a részére állhatnak be.

Más esetekben az eljáró bíróság különösebb nehézségek nélkül állást foglal a szerződés oszthatósága, az érvénytelenséggel érintett szerződéses kikötés leválaszthatósága kérdésében. Erre utal például a BH 1991. 402. számon közzétett eseti döntés, amelyben a Legfelsőbb Bíróság elsődlegesen azt vizsgálta, hogy a perbeli megállapodás (egy biztosítási szerződés) részbeni érvénytelensége indokoltá teszi-e a rPtk. akkori szövegállapot szerinti 239. § (2) bekezdésében (gazdálkodó szervezetek egymás közötti szerződésének részleges érvénytelensége és ez alóli kivétel) foglalt lehetőség alapján az egész megállapodás érvénytelenné nyilvánítását. Az alapul fekvő tényállás szerint a felek között létrejött szerződésben a *felmondási jog kizárására irányuló kikötés* érvénytelen volt. A Legfelsőbb Bíróság a szerződés oszthatóságának kérdésére külön nem tért ki; a részleges érvénytelenség alkalmazása során gazdasági szempontokat vett figyelembe, amelyek alapján nem látta indokoltnak az egész megállapodás érvénytelenné nyilvánítását.

Hasonlóképpen foglalt állást a Legfelsőbb Bíróság egy másik ügyben (BH 1994. 146.), ahol az elsőfokon eljáró megyei bíróság részben érvénytelennek találta a felek között létrejött adásvételi szerződés *részletfizetésre vonatkozó kikötését*, tekintettel arra, hogy a szerződés megkötésekor hatályos jogszabályi rendelkezéseket figyelembe véve az jogszabályba ütköző jelleggel bírt. A fellebbezés folytán eljáró Legfelsőbb Bíróság szerint az elsőfokú bíróság helyesen jutott arra a következtetésre, hogy a szerződés – jogszabályba ütközés miatt – részben érvénytelen, nem találta ugyanakkor indokoltnak az egész szerződés érvénytelenségének megállapítását.

A részleges érvénytelenség szabályának alkalmazásához kapcsolódóan további értékes adaléku szolgál a BDT 2002. 622. számon közzétett ítélet. A perbeli tényállás szerint a felperes egy fagylaltozót adott bérbe, amelyet az alperes a bérbeadó nevében üzemeltetett. A szerződéses szolgáltatásban a helyiség- és a dologbérlet elemei egyaránt megtalálhatók voltak. Ebben a tekintetben az eljáró bíróság úgy foglalt állást, hogy *a szolgáltatás formailag ugyan osztható lehetne, azonban a szerződés tárgya szempontjából az oszthatóság mégsem áll fenn, mivel a felek – ahogyan ez megállapodásból levezethető volt –, a szerződés tárgyát (gazdasági) egységként kezelték*. Igaz ugyan tehát, hogy az érvénytelenségi ok csak a szerződés tárgyának bizonyos része vonatkozásában állt fenn, azonban a felek szerződés tárgyára (a helyiségbérlet és a dologbérlet gazdasági egységként való kezelése) vonatkozó szándéka folytán az mégis kiterjedt a szerződéses szolgáltatás egészére.

Szintén a szerződés adott kikötését érintő érvénytelenségi ok szerződésre kifejtett hatását vizsgálta a Legfelsőbb Bíróság a Pfv. VIII. 22.071/2007., BH 2008. 185. számon közzétett ítélet alapjául szolgáló ügyben. Az eljárás során megállapított tényállás szerint a felek sikerdíjas ügyvédi megbízási szerződést kötöttek, amelyben kikötötték, hogy ha az ügyvédi megbízási jogviszony bármikor, de még a díjszámítás alapjául szolgáló eredmény elérését megelőzően a megbízó felmondása folytán megszűnik, a felek úgy tekintik, hogy a megbízott a megbízást sikeresen teljesítette és a kikötött teljes megbízási díj megilleti. Az elsőfokon eljáró bíróság úgy foglalt állást, hogy a megbízási szerződés azon rendelkezése, amelynek értelmében a megbízottat a szerződés felmondása esetére az addig kifejtett ügyvédi tevékenység mértékétől

függetlenül is megilleti a teljes, a megbízás teljesítése esetére kikötött megbízási díj, jóerkölsbe ütközik és erre tekintettel – az ügyre alkalmazandó rPtk. 200. § (2) bekezdése értelmében – semmis. A bíróság álláspontját osztotta a fellebbezés folytán eljáró másodfokú bíróság, majd a felülvizsgálati kérelem alapján eljáró Legfelsőbb Bíróság is, mely utóbbi a szerződés adott kikötésének semmisségét a rPtk. 483. § (4) bekezdésére tekintettel is megalapozottnak találta és a szerződés részbeni érvénytelenségét állapította meg.

2.1.2. A szerződés oszthatósága egyes külföldi jogokban

A szerződés oszthatóságának témaköre a magyar magánjogi dogmatikában mindezidáig meglehetősen kidolgozatlanul mondható. A téma szakirodalma ezzel szemben kifejezetten gazdag germán típusú (német, osztrák és svájci) jogokban, valamint az angol jogban.

A szerződő felek megállapodásukban viszonylag ritkán rögzítenek olyan kikötést, amellyel egyértelműen rendelkeznenek arra vonatkozóan, hogy egy adott szerződéses rendelkezés hiányában (pl. annak érvénytelensége esetén) a szerződésüket egymással meg sem kötnék. Már pedig, ilyen kikötés hiányában a felek szerződéses akaratának pontos meghatározása, feltárása meglehetősen nehéz feladat. A felek részéről az sem tipikus, hogy megállapodásukban rendelkezzenek a „maradvány-szerződés”, vagyis – a szerződés oszthatósága esetén – az érvénytelen szerződésrész (kikötés) leválasztását követően megmaradt szerződés további jogi sorsáról. Számos európai állam (pl. Németország, Svájc, Luxemburg, Egyesült Királyság) gyakorlatában ugyanakkor gyakorta alkalmazott megoldás az ún. oszthatósági (elválaszthatósági) kikötés (*severability clause*, *separability clause*, *salvatorische Klauseln*, *clause de divisibilité*) szerződésbe iktatása, amelynek célja éppen az, hogy a szerződő felek a jövőre nézve rendelkezzenek szerződésükről arra az esetre, ha valamely szerződéses kikötés érvénytelen lenne.²⁶

A fentihez hasonló kikötés szerződésbe illesztésével a felek tehát rögzíthetik megállapodásuk jogi státuszát a szerződés részleges érvénytelensége esetére és ezzel elkerülhetik a jövőbeli bizonytalanságokat és értelmezési problémákat, a szerződéses akarat lehető legteljesebb feltárásával járó nehézségeket. Bizonyos szempontból nézve tehát az oszthatósági kikötés gyakorlatilag nem más, mint egy szerződésmentő klauzula, amelynek segítségével a felek fenntarthatják a közöttük egyébként érvénytelennek minősülő szerződést.²⁷ (A német „salvatorische Klauseln” kifejezés kifejezetten utal a latin „salvare” [megmenteni] igére.) A fenti kikötés a német gyakorlatban alapvetően kettős tartalommal bír: a felek rendelkeznek egyrészt arról, hogy a szerződés érvénytelenségi okkal nem érintett részei közöttük továbbra is érvényesek (*Erhaltungsklauseln*). Rögzítik továbbá azt is, hogy az érvénytelen szerződéses rendelkezés helyére milyen más rendelkezés lép (*Ersetzungsklauseln*).²⁸

²⁶ Erdemes megjegyezni, hogy a fent említett külföldi államok szerződéses gyakorlatában nemcsak egy adott szerződéses kikötés érvénytelensége, hanem – a szerződő felek megállapodásának függvényében – annak kikényszeríthetetlenlensége vagy alkotmányellenes volta is lehetővé teszi a szerződésmentő klauzula alkalmazását.

²⁷ BEYER, Jens-Uwe.: *Salvatorische Klauseln: Bedeutung, Zweckmäßigkeit, Formulierungsvorschlag*. In: Steuer, Wirtschaft und Recht 47., Bergisch Gladbach: Eul Verlag, 1988; BAUR, Jürgen F.: *Salvatorischen Klauseln*. In: Baur, J. F. (ed.) Festschrift für Ralf Vieregge zum 70. Geburtstag am 6. November, Berlin – New York: Walter De Gruyter, 1995, pp. 31-42; MARCHAND, Sylvain.: *Clauses contractuelles. Du bon usage de la liberté contractuelle*. Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag, 2008, p. 246; NORDHUES, Paul.: *Salvatorische Klauseln – Funktionsweise und Gestaltung*. In: Juristische Arbeitsblätter, Vol. 43 (2011), No. 3, pp. 211-216., pp. 213-214; PEREZ, Vincent.: *La nullité partielle et l'invalidation partielle du contrat – L'art. 20 al. 2 CO et sa portée en droit suisse des obligations principalement, en général et à travers l'invalidation pour vice du consentement ou pour lésion*, (Thèse de doctorat), Université Genève, No. D. 983., 2019, pp. 280-281

²⁸ BAMBERGER, Georg Henz – ROTH, Herbert – HAU, Wolfgang – POSECK, Roman: *Bürgerliches Gesetzbuch. Kommentar*, Band I, §§ 1-480, C.H. Beck, München, 2019, 4. Auflage, (a továbbiakban BAMBERGER et al.) 759. o.

A nyugati minták hatása napjainkban már a magyar szerződéses gyakorlatban is egyre tetten érhető: manapság hazánkban is egyre elterjedtebbé kezd válni a fentihez hasonló kikötés szerződésbe iktatása, ezzel megelőzve a jövőbeli jogvitákat. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a hazai magánjogtudományban *Eörsi Gyula* már az 1980-as évek elején felívta a figyelmet a részleges érvénytelenség esetei bővülésének tendenciájára. Hangsúlyozta, hogy mindazokban az esetekben, amikor egy adott érvénytelenségi ok csak a szerződés bizonyos részét érinti, a szerződés „életben tartása”, „megmentése” érdekében szerződésmódosításra kerül sor azért, hogy a szerződés betölthesse rendeltetését. Ezzel egyidejűleg – a részleges érvénytelenség folytán – bizonyos szerződés-elemek kikerülnek a szerződésből.²⁹⁾

Az oszthatósági (elválaszthatósági) kikötések alkalmazásának minden esetben előfeltételét képezi az, hogy az adott szerződésnek vannak olyan részei, amelyek egymástól függetlenül „megállnak”, érvényesülnek, vagyis a szerződés osztható: a megállapodás adott része „túléli” azt, ha annak valamely másik részét valamilyen okból kifolyólag érvénytelennek kell tekinteni. Ellenkező esetben, vagyis a szerződés oszthatatlansága esetén az adott kikötés érvénytelensége az egész szerződés érvénytelenségét eredményezi.

A következőkben a szerződés oszthatóságával kapcsolatos felfogások egyes külföldi modelljeit tekintjük át röviden.

a) A német nyelvű szakirodalomban a szerződés oszthatósága (*Teilbarkeit*) több szempontból is vizsgálat tárgyát képezte. Az *objektív oszthatóság* azt jelenti, hogy a szerződés bizonyos rendelkezése(i) érvénytelen(ek), míg a szerződés más, az érvénytelenségi okkal nem érintett rendelkezése(i) önálló jogügyletként továbbra is érvényes(ek). Más szóval, az oszthatóság ezen típusának középpontjában a szerződéses tartalom áll, vagyis a szerződés oszthatóságának megítélésekor az vizsgálendő, hogy a szerződés egyes kikötései, feltételei elválaszthatók-e egymástól.³⁰ A szerződés objektíve osztható például olyan esetekben, amikor a felek megállapodása több, önálló jogügyletet foglal magában (pl. laptop és szoftver egyidejű megvásárlása).

A szerződés *szubjektív oszthatósága* ezzel szemben azokban az esetekben állapítható meg, amikor legalább az egyik (vagy mindkét) szerződéses pozícióban egyidejűleg több alany áll, azonban a szerződés érvénytelensége pusztán adott szerződő felek viszonyában áll be.³¹

Az oszthatóság fenti két típusát egymással összevetve tehát az előbbi eset a szerződéses ügylet belső oszthatóságát, a szerződéses feltételek egymástól való elválaszthatóságát, míg utóbbi esetben a szerződő felek között egyidejűleg létrejövő „szerződésszálak” egymástól való elkülöníthetőségét jelenti.

A német magánjogban a szerződés objektív és szubjektív oszthatósága mellett szokásosan megjelenik az ún. *kvantitatív oszthatóság* kérdése is, amelynek alapját az képezi, hogy a szerződés térben, időben vagy terjedelmét tekintve osztható-e.³²

b) A szerződés oszthatósága, a szerződéses kikötések egymástól való elválaszthatósága az angol jogban szintén viszonylag gyakran vizsgált kérdés, amely jellemzően a jogszabályba ütköző szerződéses kikötésekkel kapcsolatosan merül fel. Mindazokban az esetekben ugyanis, amikor a felek megállapodása jogszerű és jogszabályba ütköző kikötéseket egyaránt tartalmaz, utóbbiak a szerződésből „kimetszhetők”, miközben a szerződés többi rendelkezése továbbra is érvényes és kikényszeríthető marad. Amint azonban azt *Peel* hangsúlyozza, ez a megoldás csak

²⁹ EÖRSI Gyula: *Kötelmi jog. Általános rész*, Tankönyvkiadó, Budapest, 1981, 125. o.

³⁰ SCHULZE, Reiner – DÖRNER, Heinrich – EBERT, Ina et al.: *BGB Handkommentar*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 10. Auflage, 2019 (a továbbiakban SCHULZE at al.) 187. o.

³¹ SCHULZE at al. 187. o.

³² PIERER VON ESCH, Heinrich: *Teilnichtige Rechtsgeschäfte. Das Verhältnis von Parteiwille und Rechtssatz im Bereich des § 139 BGB*, Carl Heymanns Verlag, Köln – Berlin – Bonn – München, 1968, pp. 54-59, ZIMMERMANN, Reinhard: *Richterliches Moderationsrecht oder Totalnichtigkeit? Die rechtliche Behandlung anstößig-übermäßiger Verträge*, Duncker & Humblot Verlag, Berlin, 1979, p. 63, PETERSEN, Jens: *Die Teilnichtigkeit*, In: *Juristische Ausbildung*. Vol. 32 (2010), No. 6, pp. 419-421., p. 420).

abban az esetben alkalmazható, ha a következő három feltétel mindegyike egyidejűleg teljesül, így (1) a szerződéses kikötések elválaszthatók egymástól, (2) a feltételek elválasztását követően a szerződés átdolgozása, újratárgyalása nem szükséges, és (3) az elválasztás nem változtatja meg a szerződés természetét.³³

Az angol bíróságok ítélkezési gyakorlata alapján általános elv, hogy nem választható el az a kikötés, amely erkölcstelen jelleggel bír vagy amellyel a fél bűncselekmény elkövetésére vállal kötelezettséget, feltéve ez utóbbi esetben, hogy a fél tud arról, hogy az általa vállalt magatartás tanúsításával bűncselekményt valósít meg.³⁴

Annak megítélésekor, hogy adott kikötés jogszabályba ütközése és szerződésből való kiemelése szükségessé teszi-e a szerződés átdolgozását, újratárgyalását, a bíróságok az ún. „blue pencil” tesztet alkalmazzák. Ennek értelmében a bíróság csak abban az esetben választhatja le a jogszabályba ütköző kikötést a szerződésről, ha az a vonatkozó szövegrész, szavak, kifejezések szerződésből való egyszerű kiemelésével, így például tollat használva, a szöveg manuális úton történő pusztá áthúzásával megvalósítható.³⁵ Az angol bíróságok körében hosszú ideig tartotta magát az az álláspont, hogy a szerződéses feltételek elválasztására kizárólag a „blue pencil” teszt teljesülése esetén kerülhet sor. Később a bírák teszthez való hozzáállása egyre kevésbé volt szigorú, azt úgy kezelték, mint amely pusztán korlátozza a szerződéses feltételek elválaszthatóságát, miközben teljesülésének hiánya nem zárja ki azt. Lényeges továbbá, hogy még a teszt teljesülése sem vezet feltétlenül a jogszabályba ütköző feltétel(ek) szerződésről való leválasztására, hiszen szükséges az is, hogy az említett feltétel kiemelése ne változtassa meg a szerződés alapvető természetét.

A szerződéses feltételek elválaszthatóságát illetően fontos megjegyezni azt, hogy a bíróságok az ekképpen „megcsonkított” szerződés felülvizsgálatára alapvetően nem jogosultak, az eljáró bíróságnak nincs lehetősége arra, hogy a szerződést szavak hozzáadása, átrendezése vagy helyettesítése útján átdolgozza. A bíróság általi szerződés-revizíó lehetősége csak azokban az esetekben adott, amikor a jogszabályba ütköző szerződéses feltételek leválasztását és a szerződés módosításának kötelezettségét jogszabály írja elő.³⁶

A szerződéses feltételek elválaszthatóságára vonatkozó elmélet alkalmazása az angol jogban alapvetően a klasszikus szerződési joghoz kapcsolódóan, így különösen a kereskedelmi szerződések esetében merült fel. A jogszabályba ütköző feltételek szerződésről való leválasztása azonban már a 20. század elejétől kezdve igényként merült fel a munkajogban is³⁷; az utóbbi években több olyan ítélet is napvilágot látott, amely a munkaszerződések sajátosságait figyelembe véve, ezekhez hozzáigazítva adaptálta az elválasztás elméletét.³⁸

A szerződés oszthatóságára, szerződéses feltételek elválaszthatóságára vonatkozó megközelítések rövid áttekintését követően szükséges hangsúlyozni azt, hogy a szerződés ezen jellemzője az esetek túlnyomó részében vizsgálandó. Kivételt képeznek ez alól azok a szerződések, amelyekbe maguk a szerződő felek foglaltak a szerződés oszthatóságára vonatkozó kikötést. Ez utóbbi esetben ugyanis a felek rendelkezése értelmében van lehetőség a szerződés megosztására, vagyis az érvénytelen szerződési feltétel többi szerződéses rendelkezésről való leválasztására és a részleges érvénytelenség – és az ahhoz kapcsolódó jogkövetkezmények – alkalmazására. Kikötés hiányában a szerződés oszthatósága a fentebb ismertetett módon, vagyis a szerződő felek akaratának lehető legteljesebb feltárása útján vagy a „blue pencil” teszt alkalmazásának segítségével lehetséges.

³³ PEEL, Edwin: *Treitel on The Law of Contract*, Sweet & Maxwell, London, 2011, 559. o.

³⁴ Vö.: *Bennett v Bennett* [1952] 1 K.B. 249; *Clifford (Frank W) Ltd. v Garth* [1956] 2 All E.R. 323

³⁵ PEEL i.m. 559. o.

³⁶ Vö. PEEL i.m. 562-563. o.

³⁷ *Ld. Attwood v Lamont* [1920] 3 KB 571

³⁸ *Beckett Investment Management Group Ltd v Hall* [2007] EWCA Civ 613; *Tillman v Egon Zehnder Ltd.* [2019] UKSC 32

2.2. Az érvénytelenségi okkal érintett „szerződés-elem” jellege: a lényegesség

Amint arra fentebb már utaltunk, a szerződés oszthatósága, az érvénytelenségi okkal érintett szerződésелемnek a szerződésről való „leválasztása” egyfajta előkérdésként fogható fel a részleges érvénytelenség tényállásának alkalmazhatósága szempontjából. Oszthatóság – elválaszthatóság hiányában a részleges érvénytelenség nem alkalmazható, a további feltételek vizsgálata szükségtelen és az egész szerződés érvénytelennek minősül.

Abban az esetben azonban, amennyiben a szerződés osztható, vagyis az érvénytelenségi ok a szerződésnek egy jól elkülöníthető részére, kikötésére vonatkozik, úgy a részleges érvénytelenség alkalmazhatóságának megítélése érdekében a bíróságnak arra a kérdésre kell választ adnia, hogy az adott kikötés hiányában a felek szerződésüket megkötötték volna-e vagy sem, vagyis – másképpen megfogalmazva – az érvénytelenségi okkal érintett szerződésrész a szerződésüknek lényeges részét képezte-e vagy sem.

A lényegesség megítélése szempontjából támpontot nyújthat a Ptk. korábban már hivatkozott, 6:63. §-ának (2) bekezdése, amely kimondja, hogy a szerződés létrejöttéhez a feleknek meg kell állapodniuk a *lényeges* és a *bármelyikük által lényegesnek minősített* kérdésekben. (Ez utóbbiak esetében a Ptk. szerint további feltétel, hogy a fél egyértelműen kifejezésre juttassa azt is, hogy az adott kérdésben való megállapodás hiányában a szerződést nem kívánja megkötni.)

A szerződés adott elemének lényeges volta elsősorban a szerződés létrejöttének megállapíthatósága érdekében vizsgálandó. Ilyenkor az adott kérdés objektív és szubjektív lényegessége egyaránt vizsgálandó, hiszen – a fentieknek megfelelően – a lényeges kérdésben való megállapodás hiányában a szerződés létre sem jön.

A részleges érvénytelenség tényállásának alkalmazhatóságával kapcsolatosan a lényegességre irányuló vizsgálódás bizonyos szempontból ezzel ellentétes irányú: eleve adva van egy létező szerződés, amelynek bizonyos – a szerződés többi részétől jól elkülöníthető, leválasztható – kikötését érvénytelenségi ok érinti. A kérdés ekkor tehát az, hogy ez a bizonyos szerződéses feltétel a felek számára vajon bírt-e akkora jelentőséggel, hogy annak hiányában (érvénytelensége esetén) a felek a szerződést meg sem kötötték volna.

Amíg tehát valamely objektíve lényeges kérdésben való megállapodás hiánya minden esetben a szerződés létre nem jöttét eredményezi, addig a szubjektív, vagyis a felek által lényegesnek minősített kérdésben való megállapodás csak akkor vezet a szerződés nem létezésére, ha a fél egyértelműen kifejezésre juttatta azt is, hogy az abban való megállapodás hiányában a szerződést nem kívánja megkötni. Abban az esetben tehát, ha az érvénytelenségi ok egy ilyen, a felek által számukra szubjektíve lényegesként meghatározott kérdést érint, úgy megállapítható az adott szerződés-elem lényeges volta, amely ekképpen kihat az egész szerződésre és – a többi feltétel teljesülése esetén – annak teljes érvénytelenségét eredményezheti.

Az rPtk.-hoz kapcsolódó ítélkezési gyakorlatban több olyan bírósági döntés is ismert, amelyben az eljáró bíróság azzal foglalkozott, hogy az adott érvénytelenségi okkal érintett kikötés kihat-e a szerződés egészére. Jól érzékelhető ugyanakkor, hogy a bíróságok az adott kikötés lényeges vagy nem lényeges voltának jellemzően nem szentelnek külön figyelmet, hanem elsősorban a kikötés többi szerződéses feltételtől való elválaszthatóságát vizsgálják és erre tekintettel foglalnak állást a szerződés részleges vagy teljes érvénytelensége kérdésében.

A szerződés oszthatóságának kérdésénél fentebb már hivatkozott BDT 2002. 622. számon közzétett ítélet ugyanakkor ehelyütt is említést érdemel, minthogy az eljáró bíróság bár elsődlegesen a szerződéses szolgáltatás oszthatóságát vizsgálta, döntésében a lényegesség kérdésével is foglalkozott. Megállapította, hogy noha az érvénytelenségi ok csak a szerződés tárgyának bizonyos részét érintette, a felek szándéka a helyiségbérlet és a dologbérlet gazdasági

egységként való kezelésére irányult, ennek megfelelően az érvénytelenség a szerződéses szolgáltatás egészét érintette. A szolgáltatás pedig a szerződés lényeges elemét képezi, amelynek érvénytelensége esetén a felek megállapodásukat nem kötötték volna meg, erre tekintettel az eljáró megyei bíróság nem találta alkalmazhatónak a részleges érvénytelenség szabályának alkalmazását. Ítéletében a bíróság a részleges érvénytelenség szabálya érvényesülésének *konjunktív feltételeiként* fogalmazta meg, hogy az érvénytelenségi ok a szerződésnek csak az egyik, általában *nem lényeges elemére* vonatkozzon, a szerződés többi része legyen érvényes, valamint megállapítható legyen, hogy felek a megállapodást az érvénytelen rész nélkül is megkötötték volna.

Egy további, már az új Ptk. hatálya alatt született ítéletben az eljáró bíróság a *főszolgáltatást érintő érvénytelenségi okkal* kapcsolatosan akképpen foglalt állást, hogy ilyen esetben az egész szerződés érvénytelenségét szükséges megállapítani, mivel a főszolgáltatás hiányában a szerződés létre sem jöhet³⁹, vagyis a szerződéses főszolgáltatás olyan elem, amelynek érvénytelenségi ok általi érintettsége az egész szerződés érvénytelenségét maga után vonja.

A részleges érvénytelenség tényállásának alkalmazhatóságához bár szükséges megvizsgálni az érvénytelenséggel érintett szerződéses kikötés lényegességét, az ítélkezési gyakorlatban megjelenő ítéleteket áttekintve azonban az állapítható meg, hogy a bíróságok a kérdéssel ritkán foglalkoznak külön. A lényegesség kérdésének megítélése meglehetősen nehéz, hiszen az objektív mércével nem mérhető. Ehelyett, a szerződés adott elemének lényeges volta szubjektív szempontok alapján, a megállapodást és a szerződő felek által tett nyilatkozatokat értelmezve, valamint a szerződéskötés körülményeit figyelembe véve történhet. Mindezekből kiindulva összegzésképpen megfogalmazható, hogy *a szerződés adott eleme abban az esetben tekinthető lényegesnek, ha annak érvénytelensége esetén a felek a szerződést nem kötötték volna meg.*

3. A szerződési akarat feltárásának jelentősége a részleges érvénytelenség megállapítása során

A Ptk. 6:114. §-ában rögzített részleges érvénytelenség tényállásának alkalmazhatósága több feltétel egyidejű teljesüléséhez kötött. Abban az esetben, ha az adott érvénytelenségi ok a szerződés olyan jól elkülöníthető részére (kikötésére) vonatkozik, amely nem minősül a szerződés lényeges elemének, és így az érintett „szerződésrész” leválasztásával a szerződés többi része továbbra is képes önállóan, kerek egészet alkotni, utolsó mozzanatként arra a kérdésre szükséges választ adni, hogy az érvénytelen elemtől ekképpen megszabadított „maradványszerződés” vajon megfelel-e a szerződő felek akaratának, vagyis azt a felek az érvénytelen rész nélkül megkötötték volna-e.

Ez utóbbi kérdés megválaszolása különösen nehéz feladat elé állítja az eljáró bíróságot, hiszen szemben a részleges érvénytelenség többi feltételeivel (szerződés oszthatósága, lényegesség kérdése), ahol a bíróság vizsgálódásának kiindulópontját elsődlegesen maga a szerződés mint okirat képezi, a felek szerződéskötéskori akaratának feltárása során sokkal erőteljesebben jelennek meg a szubjektív elemek, amely a bíró részéről már egy jóval komplexebb, a szerződéskötéskötés valamennyi körülményére kiterjedő érdekmérlegelést tesz szükségessé.

A szerződéses akarat és annak külső kifejeződése (akaratnyilatkozat) a polgári jogi jogviszony alapvető építőeleme, amelynek vizsgálata különösen lényeges olyankor, amikor a bíróságnak a Ptk. 6:114. §-ának alkalmazásakor arra a kérdésre kell választ adnia, hogy a felek egy adott szerződéses feltétel érvénytelensége esetén megkötötték volna-e szerződésüket.

³⁹ Kúria Pfv. 21.422/2018/6. [29] pont

Mindazokban az esetekben, amikor a felek szerződésüket írásban kötik meg, számos kérdés rögzítése kimaradhat például a megállapodásból. A rögzítettség hiánya eredhet egyrészt abból, hogy a felek a szerződéskötéskor nem számolhatnak minden jövőbeli eshetőséggel. Másrészt, egy-egy kérdés amiatt is kimaradhat a felek szerződéséből, mert a Ptk. értelmében az írásbeliség kritériuma – függetlenül attól, hogy az írásbeli alakot jogszabály írta elő vagy azt a felek választották –, már akkor teljesül, ha a felek legalább jognyilatkozataik lényeges tartalmát írásba foglalták és azt a nyilatkozatot tevő fél aláírta.⁴⁰ Ennek megfelelően a szerződésnek lehetnek olyan, írásba nem foglalt részei is, amelyek csak nagyon nehezen vagy egyáltalán nem rekonstruálhatók. A szerződésben kifejezetten nem rögzített kikötések léte számos további kérdést is felvet és más problémakörökre vezethet át. Itt említhető például az angol jogban kidolgozott, ún. beleértett feltételek (*implied contract terms*) tana, vagy a német, osztrák és svájci polgári jogban a kiegészítő szerződésértelmezés („*Ergänzende Vertragsauslegung*”), illetve a megreformált francia polgári jogban a kreatív szerződésértelmezés („*interprétation créatrice*”) megengedhetőségének kérdése. Lényeges, hogy az előbb említett értelmezési módszerek a szerződés értelmezése (*interpretatio*) és a szerződés kiegészítése (a szerződés hézagainak kitöltése, *supplementatio*) mint a szerződési jog egymáshoz közel álló, egymással részben átfedést mutató jogintézményeinek határmezsgyéjén helyezkednek el, mely határok megvonása ugyanakkor az egyes európai államok polgári jogában nem egységes.⁴¹

Összegzésként rögzíthető, hogy mindazokban az esetekben, amikor egy adott jognyilatkozat tartalma nem egyértelmű, a jognyilatkozatban kifejezett és valódi szándék közötti ellentmondás van vagy a szerződés más módon hiányos, a nyilatkozatot tevő fél szándékának feltárása érdekében a jognyilatkozat értelmezése válik szükségessé. Noha a szerződés értelmezése elsősorban a felek feladata, megegyezésük hiányában a bíróságra hárul annak terhe, hogy értelmezze az adott szerződéses megállapodás felek által vitatott feltételét. Napjainkban általános elvként rögzíthető, hogy a bíróság az értelmezési tevékenysége során elsősorban nem a szerződésben használt szavak szó szerinti jelentéséből, hanem a szerződő felek szándékából indul ki, mely utóbbi feltárása azonban – ahogyan ez fentebb már több alkalommal is említést nyert –, a legtöbb esetben csak nagy nehézségek árán vagy egyáltalán nem lehetséges.

A hatályos Ptk. a jognyilatkozat és a szerződés értelmezésére vonatkozóan külön-külön rendelkezik. A jognyilatkozat értelmezésénél a jogalkotó különbséget tesz címzett (vagyis meghatározott személyhez szóló) és a nem címzett jognyilatkozat értelmezése között. A címzett jognyilatkozatot „úgy kell értelmezni, ahogyan azt a címzettnek a nyilatkozó feltehető akaratára és az eset körülményeire tekintettel a szavak általánosan elfogadott jelentése szerint értenie kellett”, míg nem címzett jognyilatkozat esetén – címzett hiányában – a jognyilatkozatot úgy kell értelmezni, ahogyan azt a nyilatkozó feltehető akaratára és az eset körülményeire tekintettel a szavak általánosan elfogadott jelentése szerint érteni kell.⁴² A szerződések kapcsán a Ptk. 6:86. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy az egyes szerződési feltételeket és nyilatkozatokat a szerződés egészével összhangban kell értelmezni. Abban az esetben pedig, ha az általános szerződési feltétel tartalma vagy a szerződés más, egyedileg meg nem tárgyalt feltételének tartalma nem állapítható meg egyértelműen a fenti szabály vagy a jognyilatkozat értelmezésére vonatkozó rendelkezések alkalmazásával, úgy a feltétel alkalmazójával szerződő

⁴⁰ Ptk. 6:7. § (1)-(2) bekezdés

⁴¹ ZIMMERMANN, Reinhard: „*Heard melodies are sweet, but those unheard are sweeter...*”: *Conditio tacita, implied condition und die Fortbildung des europäischen Vertragsrechts*, In: Archiv für die civilistische Praxis, 1993, Heft 2-3, 121-173. o., KORNET, Nicole: *Contract Interpretation and Gap Filling: Comparative and Theoretical Perspectives*, Intersentia, 2006, BLAWAT, Magdalena: *The Court's Interference with Contracts by Supplying and Converting the Contractual Terms*, In: Utrecht Law Review, Vol. 18 (2022), Issue 1, 76-92. o., 81-83. o.

⁴² Ptk. 6:8. § (1)-(2) bekezdés

fél számára kedvezőbb értelmezést kell elfogadni.⁴³ A Ptk. a szerződés értelmezésére vonatkozó szabályok között tartalmaz rendelkezést a *teljességi záradékra* vonatkozóan. Olyan esetben tehát, amikor a felek írásbeli szerződésükbe egy olyan kikötést iktatnak, amelynek értelmében a közöttük létrejövő szerződés a megállapodásuk valamennyi feltételét tartalmazza, az írásbeli szerződésbe nem foglalt korábbi megállapodások hatályukat veszítik.⁴⁴ Az más kérdés, hogy a szerződés értelmezésekor a felek korábbi nyilatkozatai hatálytalanságuk ellenére is figyelembe vehetők.⁴⁵

4. A szerződési akarat feltárásának lehetséges irányai: valódi, feltételezett és hipotetikus akarat

A szerződés részleges érvénytelenségének főszabálya alól kivételként nyer rögzítést a Ptk.-ban, hogy olyan esetben, amikor feltehető, hogy a felek az érvénytelen rész nélkül a szerződésüket meg sem kötötték volna, az egész szerződés megdől. Lényeges, hogy a rPtk. normaszövege a „ha feltehető” fordulatot még nem tartalmazta. A hatályos Ptk. indokolása szerint a részleges érvénytelenségre vonatkozó szakasz kiegészítésével a jogalkotó lehetőséget biztosít a bíró számára a felek közötti szerződéses kapcsolat összes körülményének objektívebb mérlegelésére. A hatályos Ptk.-ban szereplő „feltehető” fordulat ugyanakkor további értelmezést igényel.

Kapcsolódó tanulmányában *Darázs Lénárd* a következőképpen fogalmaz: „*A polgári jog a kógens szabályozás keretében az érvénytelenség terjedelmét valójában attól teszi függővé, hogy „feltehetően” megkötötték-e volna a felek a szerződést az érvénytelenségi ok ismeretében az érvénytelenségi ok által érintett rész nélkül is. Az, hogy „feltehetően” mit csináltak volna a felek, mindenekelőtt a privát autonómia részeként rekonstruálható, hiszen első lépésként ők maguk határozhatják meg, hogy részleges érvénytelenség esetén mit kívánnak az érvénytelenségi ok által nem érintett maradék szerződésrészrel tenni.*”⁴⁶

A Ptk. által a részleges érvénytelenség esetén követendő „eljárásrend” látszólag egyértelmű: abban a kérdésben, hogy az érvénytelenségi ok a szerződés adott részének vagy egészének érvénytelenségét eredményezi, a szerződő felek akaratának alapul vételével szükséges dönteni, nevezetesen annak megállapításával, hogy az érvénytelenségi okkal érintett rész és az azzal elérni kívánt joghatás a felek részére milyen mértékben volt lényeges, annak hiányában a szerződést megkötötték volna-e vagy sem. Amint azt az előbb hivatkozott írásában *Darázs* megjegyzi, a fenti kérdés megválaszolása „*nem egyszerű jogtechnikai probléma, hanem fontos adalék ahhoz, hogy egy jogrendszer miként húzza meg a privát autonómia kontúrjait egy olyan területen, ahol az állami beavatkozás szükségessége az érvénytelenségi ok fennállása miatt nem tehető vitássá.*”⁴⁷

A felek a szerződés megkötésekor maguk rendelkezhetnek arról, hogy az érvénytelenségi okkal érintett szerződéses kikötés hiányában mi legyen a közöttük létrejött szerződés sorsa. A szerződéses akarat feltárása során elsődlegesen ezt a (valós) akaratot kell vizsgálni és ez alapján kell döntést hozni a szerződés adott részének vagy egészének érvénytelenségéről.

A szerződő felek szándékának feltárása azonban komoly – és a legtöbb esetben jelentős nehézségbe ütköző – feladat, mivel a felek szerződésükben meglehetősen ritkán rögzítik egyértelműen azt, hogy a szerződést az adott rész hiányában (érvénytelenség miatti „kihullás”) nem kötnék meg vagy rendelkeznének arról, hogy a „maradékszerződést” az érvénytelen szerződésrész „leválasztását” követően fenn kívánják-e tartani vagy sem, így valós akaratuk

⁴³ Ptk. 6:86. § (2) bekezdés

⁴⁴ Ptk. 6:87. § (1) bekezdés

⁴⁵ Ptk. 6:87. § (2) bekezdés

⁴⁶ DARÁZS Lénárd: *A hipotetikus szerződési akarat*, In: LAMM Vanda – SAJÓ András (szerk.): *Studia in honorem Lajos Vékás, HVG-ORAC*, Budapest, 2019, 79-86. o., 83. o.

⁴⁷ DARÁZS i.m. 79-80. o.

csak a legritkább esetekben rekonstruálható pontosan. Ennek megfelelően, a szerződő felek akaratának feltárására különböző módokon, lépcsőkben kerülhet sor.

a) Az első, a bíróság számára leginkább kívánatos a fentebb már említett eset, amikor a felek valós akaratát egyértelműen feltárható, köszönhetően annak, hogy megállapodásukban kifejezetten rendelkeztek a szerződés sorsáról és az alkalmazandó jogkövetkezményekről (a szerződés részleges vagy teljes érvénytelenség) arra az esetre, ha a szerződés adott kikötése érvénytelen lenne.

Itt fontos utalni a tanulmányban már több alkalommal is hivatkozott Ptk. szakaszra, a 6:63. § (2) bekezdésre, amely kimondja, hogy a szerződés létrejöttéhez a feleknek a lényeges és a lényegesnek minősített kérdésekben való megállapodása szükséges. Az említett bekezdés normaszövege szerint ugyanis utóbbi abban az esetben képezi a szerződés létrejöttének feltételét, ha a szerződő fél *egyértelműen kifejezésre juttatja*, hogy az adott kérdésben való megállapodás hiányában a szerződést nem kívánja megkötni. Mindazokban az esetekben tehát, amikor a szerződés tartalmaz ilyen tartalmú kitételt, úgy az adott szerződésrész érvénytelensége – a Ptk. 6:114. § (1) bekezdésében foglaltaknak megfelelően – a részleges érvénytelenség főszabálya alóli kivételt képezve az egész szerződés érvénytelenségére vezet. Ilyenkor tehát az érvénytelenség terjedelmének meghatározása során kizárólag *a felek tényleges szerződési akaratát* képezi a döntés alapját, nem indokolt az, hogy ezt a bíróság a szerződés értelmezésekor figyelmen kívül hagyja.⁴⁸

b) Valamivel nehezebb, ugyanakkor még mindig a szerződő felek valós szándékának feltárását igénylő helyzet az, amikor bár a szerződés a felek fenti tartalmú nyilatkozatát vagy esetlegesen az adott szerződéses feltétel érvénytelenségi okkal való érintettsége esetére a szerződés fenntartására vonatkozó kifejezett rendelkezését nem tartalmazza, azonban *a felek szándéka* a nyilatkozat hiányában is *kétséget kizáró módon bizonyítható*, feltárható. Darázs szerint ilyenkor *„kétséget kizáróan „feltehető”, hogy melyik szabályt”* – vagyis a szerződés részleges vagy teljes érvénytelenségének szabályát – *„kell alkalmazni”*.⁴⁹ Megjegyzendő azonban, hogy elméleti alkalmazhatósága ellenére a szerződő felek eredeti akaratának ilyen formában, bizonyítékokra alapozott, minden kétséget kizáró rekonstruálása *a gyakorlatban meglehetősen ritkán vezet tényleges eredményre*.

c) A szerződés részleges vagy teljes érvénytelenségének alkalmazására irányuló döntés meghozatala során annak a helyzetnek a megítélése a legnehezebb, amikor a felek az adott – érvénytelenségi okkal érintett – szerződésrész jelentőségéről (annak lényegességéről) és jogi sorsáról (vagyis arról, hogy a feltétel hiányában megkötnék-e a szerződést), nem rendelkeztek egyértelműen és tényleges akaratuk bizonyítás útján sem tárható fel. Ilyenkor a Ptk. normaszövege szerint a felek *feltehető (vélelmezett) akaratának* feltárása válik szükségessé, vagyis az eljáró bíróságnak arra a kérdésre kell választ adnia, hogy a felek szándéka szerződésük megkötésének időpontjában mire irányult. Ahogyan arra fentebb már utaltunk, *a szerződés értelmezése* a részleges érvénytelenséggel kapcsolatosan ezen a ponton, a *„feltehető, hogy a felek azt [a szerződést] az érvénytelen rész nélkül nem kötötték volna meg”* fordulat vizsgálata során jut igazán szerephez, hiszen az imént feltett kérdésre a válasz elsődlegesen a felek jognyilatkozatainak értelmezése útján – a Ptk. 6:8. § és 6:86. § szakaszainak alkalmazásával – adható meg.

d) Abban az esetben, ha a szerződő felek feltehető akaratának feltárására tett kísérlet nem vezet eredményre, végsősoron az ún. *hipotetikus szerződési akarat* intézményének alkalmazása kínálhat lehetséges megoldást.

⁴⁸ A Ptk.-hoz készült egyik kommentár vonatkozó részében ugyanezt hangsúlyozza Menyhárd Attila is. L. MENYHÁRD Attila: *VI. Cím. Az érvénytelenség*, In: Bodzási Balázs – Tőkei Balázs (szerk.): *2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről kommentárja*, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2021, 1469-1522. o., 1519. o.

⁴⁹ DARÁZS i.m. 83. o.

A hipotetikus szerződési akarat a magyar polgári (szerződési) jogban bár ismert, azonban meglehetősen ritkán vizsgált intézmény. A szerződő felek hipotetikus (feltételezett) szerződési akaratának feltárása során a bíróságnak *a szerződéskötés valamennyi körülményét figyelembe véve, a felek érdekeinek komplex mérlegelését követően* kell állás foglalnia abban a kérdésben, hogy a szerződés megkötésének időpontjában mire is irányulhatott a felek akarata, a *jóhiszeműség és tisztesség elvét* szem előtt tartva miként állapodtak volna meg abban az esetben, ha a szerződéskötésekor tudatában lettek volna annak, hogy a szerződés adott része érvénytelen lesz. Ilyenkor – Szladits szavaival élve – „[a]zt kell (...) keresni, hogy az adott körülmények között miképpen szoktak eljárni tisztességes és belátó emberek, mint ügyleti felek, akik nem törnek egymás ártalmára, hanem jogosult érdekeiket kiegyeztetni igyekeznek.”⁵⁰

Fentebb már hivatkozott munkájában Darázs kifejezetten felhívja a figyelmet arra, hogy az előbbi két esetkör – vagyis a felek feltehető akaratának feltárása érdekében alkalmazott a bíróság általi értelmezés és a hipotetikus szerződési akarat – alkalmazása között lényegi különbség van. Előbbi „nem a tényleges valós akarat, hanem egy „értelmezett feltehető” akarat, amely a privátautonómia részeként, az értelmezési szabályok alapján rekonstruálható, és amelyet a felek privátautonómia körében megtett jogcselekményei determinálnak.”⁵¹ A hipotetikus szerződési akarat ezzel szemben a részleges érvénytelenség szabályai között önálló (*sui generis*) jelleggel bíró jogintézményként jelenik meg, amely erre tekintettel kizárólag ennek a jogintézménynek az alkalmazása során értelmezhető.⁵² A feltételezett akarat feltárására a szerződés *objektívizált értelmezésének* segítségével kerül sor, amelynek alapját az *általános élettapasztalat* („*allgemeinen Lebenserfahrung*”) képezi.⁵³ Ilyenkor az eljáró bíró azt tekinti a felek akaratának, amelyet az észszerűen és a jóhiszeműség és tisztesség elvének megfelelően eljáró felek az adott körülmények között az értelmezendő szavakat használva vagy más magatartással kifejeztek volna. Ezekben az esetekben tehát bár a bíró eltávolodik a szerződő felek akaratától, a jóhiszeműség és tisztesség elvére tekintettel ez indokolt, egészen addig, amíg a bíró az objektív szempontok alkalmazásán túl más tényezőket is figyelembe vesz a felek akaratának feltárása során.⁵⁴

A szerződő felek akaratának feltárásával kapcsolatosan érdemes visszatérni néhány gondolat erejéig az rPtk.-hoz fűzött miniszteri indokolás részleges érvénytelenséghez kapcsolódó részére. Az indokolás szerint ugyanis a „szerződést nem kötötték volna meg” fordulat kapcsán (amelyben nem szerepelt a hatályos Ptk. által már tartalmazott „feltehető” szó), a bíróságnak nem kifejezetten azt kell vizsgálnia, hogy „*az adott eljárásban résztvevő felek kötöttek volna-e az érintett szerződési feltétel nélkül szerződést, hanem azt, hogy egy hasonló esetben bármilyen más, észszerűen eljáró fél milyen magatartást tanúsított volna*”. Az indokolás tehát a bíróságnak a szerződő felek magatartásának, szándékának kizárólagos – és emiatt túlnyomóan szubjektív szempontokon nyugvó – vizsgálata helyett egy objektívizált megközelítés alkalmazása mellett foglalt állást, amelynek alapjául a jóhiszeműség és tisztesség, valamint az észszerűség alapelve szolgál. Erre figyelemmel a szerződő feleknek kizárólag a szerződéskötés folyamán tett nyilatkozatai vizsgálандók, a jogvita idején tett, vagyis az utóbb megváltozott – és nem a szerződéskötéskori – körülményekhez igazodó jognyilatkozatok relevanciával nem bírhatnak.

⁵⁰ SZLADITS Károly: *A magánjogi tényállások*, In: Szladits Károly (szerk.): Magyar magánjog, I. kötet, Általános rész, személyi jog, Budapest, 1938, 21. o.

⁵¹ DARÁZS i.m. 84. o.

⁵² DARÁZS i.m. 85. o.

⁵³ GAUCH, Peter: *Vertrag und Parteiwille*, In: Peter, Hans – Stark, Emil W. – Tercier, Pierre: Hundert Jahre Schweizerisches Obligationenrecht, Universitätsverlag, Freiburg, 1982, 343-368. o., 361. o.

⁵⁴ GAUCH i.m. 361. o., GAUCH, Peter: *Auslegung, Ergänzung und Anpassung schuldrechtlicher Verträge*, In: Gauch, Peter – Schmid, Jörg (Hrsg.): Die Rechtsentwicklung an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Symposium zum Schweizerischen Privatrecht, Schulthess Verlag, Zürich, 2001, 209-244. o., 211. és 214-215. o.

Az rPtk. indokolásában foglaltakkal teljes mértékben összecsengett a Fővárosi Ítéltábla BDT 2010. 2351. számon közzétett ítéletében megfogalmazott álláspontja. A hivatkozott ügyben a bíróság egy *haszonbérleti szerződés jogszabályba ütközően kikötött*, erre tekintettel érvénytelen *időhatározása* kapcsán foglalkozott a részleges érvénytelenség alkalmazhatóságának kérdésével, arra a kérdésre keresve a választ, hogy a felek szerződésüket vajon megkötötték volna-e az érvénytelen időhatározás nélkül. Amint azt a bíróság az ítélet indokolásában kifejtette, a kérdés megítélése során *nem a szubjektív tényezők, hanem az objektív tények alapján szükséges eljárni*, vagyis elsődlegesen nem annak van jelentősége, hogy a felek a perben milyen nyilatkozatot tettek, hanem azt kell vizsgálni, hogy *az észszerűen eljáró, a gazdasági racionalitásokat mérlegelő felek a szerződéskötés időpontjában* az utóbb semmisnek bizonyult időhatározás nélkül megkötötték volna-e a szerződést, konszenzusra jutottak volna-e. Noha az ügyben a felperes úgy nyilatkozott, hogy a szerződést az arra a szerződéskötés időpontjában hatályos és alkalmazandó külön jogszabálynak megfelelő, a szerződésben kikötött-től lényegesen rövidebb időtartamra meg sem kötötte volna, a bíróság úgy foglalt állást, hogy ez nem vezet az egész szerződés semmisségére. Önmagában az, hogy az egyik szerződő fél a megállapodást az érvénytelen kikötés hiányában nem kötötte volna meg, nem szolgálhat alapul a szerződés teljes érvénytelenségének megállapítására.

Az rPtk.-hoz fűzött miniszteri indokolásnak a „szerződést nem kötötték volna meg” fordulathoz fűzött fenti magyarázata elgondolkodtató. A normaszöveg első olvasásakor úgy tűnik, hogy az vizsgálendő, hogy a szerződő felek a konkrét esetben, az adott szerződéses kikötés érvénytelenségének ismeretében szerződésüket vajon megkötötték volna-e vagy sem, vagyis a helyzetet látszólag szubjektív alapon, a felek egyértelmű rendelkezése hiányában szándékuk feltárásával és a körülmények gondos mérlegelése mellett kell megítélni. Az indokolás ugyanakkor mást sugall, amennyiben annak értelmében az adott szerződés megkötésében résztvevő felek helyzetének és szándékának vizsgálata helyett sokkal inkább az vizsgálendő, hogy egy hasonló esetben egy hasonlóképpen gondolkodó, észszerűen eljáró fél hogyan járt volna el. Ez a megközelítés jelenik meg egyébként *Otto Sandrock* egyik írásában⁵⁵ is, aki arra hívta fel a figyelmet, hogy részleges érvénytelenség esetén – a felek egyértelmű rendelkezése hiányában – a bíróság valójában nem a felek valós szándékát kutatja, hanem arra a kérdésre keresi a választ, hogy a felek az adott kikötés érvénytelenségének ismeretében *észszerűen miként döntöttek volna*⁵⁶, megkötötték volna-e a szerződést. Amint Sandrock mondja, *a szerződő felek akarata* nem abszolút jellegű, hanem az *az objektív elemekkel korrigált formájában érvényesül*.⁵⁷

Egészen addig, amíg a felek a szerződésük jogi sorsáról egyértelműen rendelkeztek a megállapodásuk adott kikötésének érvénytelensége esetére vagy valós akaratauk – ahogyan Darázs mondja – kétséget kizáró módon bizonyítható (az akarat feltárásának a) és b) pont alatt említett esetei), nincs szükség annak vizsgálatára, hogy a felek a szerződést megkötötték volna-e vagy sem. A c) és d) pontban említett eseteknél azonban a bíróságnak állást kell foglalnia abban a kérdésben, hogy *a felek hogyan döntöttek volna a szerződéskötés pillanatában az adott kikötés érvénytelenségének ismeretében*. Abban az esetben, ha elfogadjuk a rPtk. indokolásában foglalt – és a bírói gyakorlatban is alkalmazott – álláspontot, úgy a részleges érvénytelenség tényállásának alkalmazása, a szerződés részleges vagy teljes érvénytelenségének megállapítása objektívabb szempontok alapján, az észszerűség elvének alkalmazásával történik. Ilyenkor a bíróság valójában nem a szerződő felek akarát tárja fel, hanem abból kiindulva, hogy más

⁵⁵ SANDROCK, Otto: *Subjektive und objektive Gestaltungskräfte bei der Teilnichtigkeit von Rechtsgeschäften: Ein Beitrag zur Auslegung von § 139 BGB*, In: Archiv für die civilistische Praxis, 1960/1961, 159. Bd., Heft 6, 481-546. o.,

⁵⁶ SANDROCK i.m. 484. o. „(...) was die Parteien „vernünftigerweise” gewollt hätten.”

⁵⁷ Uo.

észszerűen gondolkodó személy miképpen járt volna el, von le következtetést a konkrét szerződéses helyzetre nézve.

Noha ez a fajta gondolkodás a polgári jog logikájától nem idegen, mégis kérdéseket vet fel, amelyek megválaszolása során elődelesen a részleges érvénytelenség jogintézmény funkciójából kell kiindulni. A jogintézmény szabályozásával a mindenkori jogalkotó alapvető célja az, hogy egy adott szerződéses kikötést érintő érvénytelenség ne eredményezze a teljes szerződés érvénytelenségét olyan esetben, amennyiben az nem szolgálja a felek érdekét. A hangsúly ez utóbbin, a felek érdekén van. Amennyiben a felek számára az adott kikötés érvényessége a szerződés létezése szempontjából lényeges (ennek hiányában nem kötnék meg a szerződés), úgy erről (és a kikötés érvénytelensége esetére a szerződés jövőbeli jogi sorsáról, fennmaradásáról) rendelkezhetnek megállapodásukban. Olyan esetben, ha a felek megállapodása mégsem tartalmaz effajta rendelkezést, mert annak szerződésbe iktatását a felek bármilyen okból elmulasztják, álláspontom szerint nem vezethet olyan értelmezésre, hogy az adott kikötés számukra kevésbé lenne lényeges és emiatt annak érvénytelensége esetén a szerződés – az érvénytelen kikötés kivételével – továbbra is érvényes lenne. Másrészt, ez a fajta „mulasztás” szintén nem vezethet arra, hogy egy felmerülő jogvita esetén az eljáró bíróság a felek akaratának feltárása helyett azon az alapon döntsön a szerződés részleges vagy teljes érvénytelenségéről, hogy egy hasonló helyzetben eljáró, észszerűen gondolkodó személy vajon megkötötte volna-e a szerződést.

Igaz ugyan, hogy *a szerződő felek szerződéskötés kori akaratának feltárása* a bíróság számára komoly kihívást jelent és adott esetben – a bizonyítási nehézségek miatt – lehetetlen vállalkozásnak tűnik. Úgy vélem azonban, hogy erre mindenképpen törekedni szükséges, a magánautonómia és a szerződési szabadság elvének lehető legteljesebb érvényre juttatása érdekében a szerződés részleges vagy teljes érvénytelenségének eldöntése során a szerződésben részes felek szándéka kell, hogy irányadó legyen. Ennek feltárása során lehet szempont a hasonló helyzetben lévő, észszerűen gondolkodó személyi kör potenciális viselkedésének vizsgálata, ebből vonhatók le következtetések, azonban a szubjektív elemek teljes kiiktatása véleményem szerint hibás eredményre vezet.

A szerződő felek szerződéskötés kori akaratának feltárásakor az eljáró bíróságnak tehát egy komplex mérlegelést kell lefolytatnia, amelyben objektív (vagy legalábbis objektivizált) szempontok és szubjektív elemek egyaránt helyet kaphatnak. Kérdés, hogy a bíróság a szerződéskötés kori akarat feltárása során mennyiben veheti figyelembe a fél olyan perbeli nyilatkozatát, amelyben például úgy nyilatkozik, hogy az adott kikötés érvénytelenségének ismeretében a szerződést meg sem kötötte volna. Tekintettel arra, hogy a feleknek a szerződés jövőbeli jogi sorsára vonatkozó, a megállapodásukba foglalt egyértelmű nyilatkozata hiányában a szerződéskötés kori feltehető akarat feltárására bírósági mérlegelés útján kerül sor, Wellmann – a Ptk.-hoz készült egyik kommentárban – kifejezetten elismeri a feleknek a szerződéskötés kori akaratukkal kapcsolatban a per során (vagyis utóbb) tett nyilatkozatai figyelembe vételének lehetőségét is, hozzátéve, hogy ezeket indokolt esetben a bíróság felülmérlegelheti.⁵⁸

⁵⁸ WELLMANN György: *VI. Cím. Az érvénytelenség*, In: Wellmann György (főszerk.): *Polgári Jog I-IV. – új Ptk. – Kommentár a gyakorlat számára*, HVG-ORAC, Budapest,

GONDOLATOK A MUNKAJOGI JOGOK ÉS KÖTELEZETTSÉGEK RENDSZERÉRŐL A MUNKA ÉS A MAGÁNÉLET EGYENSÚLYÁNAK MEGTEREMTÉSÉBEN

Reflections on the system of labour rights and obligations in relation to work-life balance

KOVÁCS-BERÉNYI LAURA*

A magyar munkajogi szabályozás vizsgálata során a munkajogviszony dinamikáját jelentő elemek feltérképezésén túl, kiemelt szerepet érdemel a jogviszony statikus jegyeinek ismertetése is. A munkajogi jogviszony tartalmát – csakúgy, mint bármely más jogviszony esetében – a felek jogainak és kötelezettségeinek összessége alkotja, s alakítja. Éppen ezért, kardinális kérdésként merül fel a munkavállaló és a munkáltató oldalán felmerülő jogosultságok és az őket terhelő kötelezettségek rendszerének vizsgálata a munkajog rendszerében. Annak érdekében, hogy a jogviszony hosszútávon is fenntartható legyen és betölthesse rendeltetését, elengedhetetlen, hogy a felek megfelelően gyakorolhassák a jogviszonyból származó jogosultságaikat, valamint teljesítsék a kötelezettségeiket. A gyakorlat oldaláról közelítve mindez kiemelten fontos, hiszen a kötelezettségszegő magatartások sok esetben akár a jogviszony megszüntetésére is alapot adhatnak a Munka törvénykönyve (a továbbiakban: Mt.) szabályainak rendszerében. A tanulmány keretében bemutatásra kerül mind a munkavállalót, mind pedig a munkáltatót megillető jogosultságok és az őket terhelő fő-és mellékkötelezettségek rendszere a magyar Mt. szabályai alapján, rámutatva ennek körében a munka és a magánélet egyensúlyának fenntartásához kapcsolódó jelentőségére.

Kulcsszavak: jogok és kötelezettségek, foglalkoztatás, munka és a magánélet egyensúlya, egészséges munkakörnyezethez való jog

In the course of the analysis of Hungarian labour law, in addition to identifying the elements of the dynamics of the employment relationship, the static features of the legal relationship are of particular importance. The content of the employment relationship - as in the case of any other legal relationship - is constituted and shaped by the entirety of the rights and obligations of the parties. For this reason, the examination of the system of rights and obligations of the employee and the employer in the system of labour law is a cardinal issue. In order to ensure that the legal relationship is sustainable in the long term and can fulfil its purpose, it is essential that the parties can properly exercise the rights and fulfil the obligations arising from the relationship. From a practical point of view, this is particularly important, since in many cases, breach of obligations may even be grounds for termination of the legal relationship under the rules of the Labour Code (hereinafter: the "Labour Code"). In the framework of this chapter, the system of rights and the primary and secondary obligations of both the employer and the employee under the Hungarian Labour Code will be presented, highlighting the importance of balancing work and private life.

* DR. KOVÁCS-BERÉNYI LAURA
tudományos segédmunkatárs,
Miskolci Egyetem ÁJK, Agrár-és Munkajogi Tanszék,
3515 Miskolc-Egyetemváros,
laura.berenyi@uni-miskolc.hu,
<https://orcid.org/0000-0001-5555-2011>

Keywords: rights and obligations, employment, work-life balance, equal treatment, right to a healthy working environment

1. Kiindulási alapok

A munkajog, mint diszciplína a szabályozási tárgyat illetően nem más, mint a munkaviszony és az arra vonatkozó szabályok összessége a tradicionális felfogás értelmében. Ezen koncepciótól kissé tágabb értelmezéssel a munkajog egy normatív keretet jelent a munkaerő-piac valamennyi létező és működő intézménye számára, így a gazdálkodó szervezet, a szakszervezet, a munkáltatói érdekképviselet és az állam, mint munkáltató és jogalkotó számára. Továbbá, kétséget kizáróan megállapítható, hogy a munkajog szoros összefonódást mutat számos más jogterülettel is, ideértve a társasági jogot, a társadalombiztosítás, valamint a pénzügyi jog területeit. A részletesebb elemzés érdekében elengedhetetlen a munkaviszony, mint elkülönülő gazdasági és jogi kategória¹ vizsgálata a továbbiakban. Igazodva a munkajog elméletéhez, mely szerint a munkajogviszonyban – bár mellérendelt felek lépnek szerződéses kapcsolatba egymással a polgári jogi alapoknak megfelelően² – alapvetően alá-fölérendeltségi helyzet alakul ki a szerződő felek között, a munkavállaló egzisztenciális függése a munkajog mindenkori eszmei alapjának tekintendő.³ Így ebben az értelemben mindez nem más, mint a függő munka joga.⁴

Ezen alapvető, a modern munkajog esszenciális velejárójaként számon tartott hierarchikus függés történeti kialakulásának feltérképezését korábbi kutatásaimban már vizsgálódásom fókuszába helyeztem. Jelen tanulmány keretében alapvető célkitűzésem, hogy bemutassam az individuális munkajog szereplőinek mozgásterét, s foglalkoztatási kereteit jelentő jogosultságok és kötelezettségek rendszerét. Meglátásom szerint, mindez azért bír kiemelt jelentőséggel, mert egy fenntartható, és biztonságot, valamint rugalmasságot nyújtó rendszer megalapozhatja, hogy a munka és a magánélet egyensúlyának egészséges megteremtése valóban elérhető legyen a munkavállaló számára.

2. A munkaszerződés teljesítése: munkajogi jogok és kötelezettségek rendszeréről

A munkaviszony a magánjog rendszerén belül a magyar jogi szabályok szerint is akkor tölti be a rendeltetését, hogyha a szerződést megkötő felek megfelelően gyakorolhatják a szerződésből eredő jogaikat, illetve teljesíthetik a szerződéses kötelezettségeiket. Hazánkban a 2012. évi I. tv a Munka Törvénykönyvéről (a továbbiakban: Mt.) tartalmazza a munkajogi szabályokat, ezen belül is átfogó szabályozást nyújt a versenyszféra jogát illetően. A törvényszövegben ugyan tételes, taxatív felsorolást nem találunk a feleket megillető jogok és kötelezettségek teljes

¹ JAKAB Nóra: *Európai és magyar munkajogi szabályozás a változó gazdasági viszonyok között, különös tekintettel a magyar munkajogi kodifikációra*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2018, 19.

² KISS György: Az új Ptk és a munkajogi szabályozás, különös tekintettel az egyéni munkaszerződésekre. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 2000/1., 6.

³ KUN Attila: Az új munka törvénykönyve. In: „A magyar jogrendszer állapota.” (szerk: Jakab András - Gajduschek György) MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, Budapest, 2016, 404–405.

⁴ „A munkajog léte végeredményben a „szabad munkaszerződés” (*freier Arbeitsvertrag*) megszületésének köszönhető, amely a közjogi megközelítés helyett szabad utat engedett a szerződéses szabadság eszméjének, és ezzel a magánjog érvényesülésének. Ezzel együtt azonban a magánjog rendjében megjelent egy olyan imparitás, amely a szerződés, majd a teljesítés folyamatában a jogviszony – ha a fejlődés e korai fázisában ez a különbségtétel megtehető egyáltalán – alakítását az egyik fél hatalmába adta. Ez az egyenlőtlenség, amelyből egyenesen következett az egyes munkavállaló tartós függősége, gyakorlatilag kizorította a szerződés elvét (*Verdrängung der Vertragsorientierung*), amely azért is ellentmondásos, mert ebben a relációban a függőség alapja maga a szerződés volt.” KISS György: Foglalkoztatás gazdasági válság idején – A munkajogban rejlő lehetőségek a munkajogviszony tartalmának alakítására (jogdogmatikai alapok és jogpolitikai indokok.) *Állam-és Jogtudomány*, 2014/1., 42.

körére, mégis részletes képet kaphatunk a jogok és kötelezettségek rendszeréről, amely alapján a felek szerződéses kapcsolatot létesíthetnek egymással.

Fontos kiemelni ebben a relációban, hogy habár a munkajog egyfajta „keresztülfekvő jogágként”⁵ a magánjog és a közjog között helyezkedik el, a jogviszony alapját jelentő munkaszerződés mégis olyan speciális keretrendszert teremt, amely biztosítja, hogy a pacta sunt servanda római jogi elv alapján a szerződésben meghatározottakat a feleknek teljesíteni kell. Az pedig, hogy konkrétan milyen jogokról és kötelezettségekről beszélünk, a legteljesebb körben nem csupán a munkaszerződés fogja megmutatni számunkra. Mindennek oka pedig abban rejlik, hogy a felek közötti szerződéses jogviszony a szerződés megkötésének pillanatát tudja csupán lefedni. Ám a rendkívül dinamikus munkaerőpiaci környezet, az állandó alkalmazkodás képességének megkövetelésével lehetetlenné teszi a jogok és kötelezettségek teljes körének felleltározását.⁶ Éppen ezért lesz kiemelten fontos kérdés, hogy milyen feltételek mentén lehet alkalmas egy munkaszerződés arra, hogy ténylegesen betölthesse a rendeltetését, és a törvényben biztosított követelményekkel összhangban valóban egy fenntartható, valamint egzisztenciális biztonságot adó foglalkoztatási környezetet teremtsen.

A további fejezetekben arra törekszem, hogy bemutassam, hogy a feleket terhelő kötelezettségek oldaláról milyen fő-és mellékkötelezettségek jelennek meg a munkajogviszonyban az Mt. szabályai szerint.

2.1. A munkaviszonyból eredő főkötelezettségek

Fontos kiemelni, hogy mind a munkáltatót, mind pedig a munkavállalót terhelik bizonyos főkötelezettségek, amelyek teljesítése nélkülözhetetlen ahhoz, hogy a jogviszony valóban, megfelelően betöltse rendeltetését.

A munkáltató főkötelezettsége, hogy a munkavállalót a munkaszerződésének megfelelően foglalkoztassa, valamint ehhez kapcsolódóan a szerződés szerinti munkabért megfizesse. Míg a munkavállaló köteles a munkáltató irányítása szerint munkát végezni.⁷ Mindezek alapján szükséges kiemelni, hogy a munkáltatónak nem csupán joga, hanem kötelessége is lesz, hogy a munkavállaló szerződésben meghatározott munkakörét és a munkakörhöz kapcsolódó feladatok ellátáshoz szükséges munkaidejét ténylegesen megtöltse valós tartalommal. Vagyis nem elegendő, hogyha csupán munkabért fizet a számára, hanem szükséges lesz, hogy a szerződéses keretek között megfelelő terepet biztosítson az aktivitásra, s ezáltal elősegítse a munkavállaló képességeinek kibontakoztatását, s kamatoztatását.⁸ Mindez pedig kiemelten fontos vállalati célként is meg kell, hogy jelenjen, mivel véleményem szerint ez lehet az alapja annak, hogy a munkavállaló hosszútávú, eredményes munkavégzését és motivációját fenntartva tudja saját személyiségét is fejleszteni, karriert építeni, ezáltal pedig hozzájárulni a munkáltató versenyképességének növeléséhez is. A munkavállaló ilyen fokú elégedettsége pedig jelentős alkotóeleme a munka és a magánélet egyensúlyának egészséges fenntartásához is.

A foglalkoztatási kötelezettség kiemelten fontos lesz, mivel amennyiben ennek nem tesz eleget, mindez komoly, anyagi vonatkozású következményekkel járhat a számára. Ide beletartozik azon esetkör is, - amelyre a Kúria is rávilágított egy döntésében - amikor egyáltalán nem, vagy adott esetben a munkaszerződésben meghatározott munkakör jellegétől lényegesen eltérően foglalkoztatja a munkavállalót mindenféle tájékoztatás nélkül a munkáltató, hosszútávú bizonytalanságot eredményezve ezzel a munkavállaló számára.⁹

⁵ A magyar jogirodalomban Sárközy Tamás nevezte elsőként így a munkajogot.

⁶ HERDON István – ZACCARIA Márton Leó: Ami szerződésszegés a polgári jogban, az munkaviszony a munkajogban? *Munkajog*, 2022/3., 3.

⁷ Mt. 42. §. (2) bek.

⁸ HALMOS Szilvia – PETROVICS Zoltán: *Munkajog*. Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2014, 142.

⁹ A Kúria is rávilágított arra, hogy a munkáltató azon magatartásával, ha munkavállalóját mindenfajta tájékoztatás hiányában határozatlan ideig a korábban ellátott, munkaköre jellegét meghatározó tevékenységétől eltérő módon foglalkoztatja, ezáltal bizonytalan helyzetben tartja, foglalkoztatási kötelezettségét megszegi. Ez pedig a

A munkavállaló szempontjából a főkötelezettségek körében a már fentiekben említett munkavégzési kötelezettséget emeli ki a jogszabály. Ennek fontos eleme, hogy a munkaköri feladatok elvégzése a munkáltató irányítása szerint kell, hogy történjen¹⁰. Korlátozott esetekben természetesen a jogszabály biztosít lehetőséget a munkáltatói utasítás megtagadására is, ám ennek jogszabályi kereteire a későbbiekben kerül ismertetésre. Ezen kötelezettség teljesítésének az alapja, hogy a munkavállaló rendelkezésre álljon, méghozzá munkára kész és munkára képes állapotban. Ennek eredményeképpen, összefoglalóan azt mondhatjuk, hogy a munkavállalót egyrészt egy tárgyi, másrészt pedig időbeli keretben is terheli a munkavégzési főkötelezettség. Ez a kettős irányú kötöttség pedig ugyancsak érvényesül a munkáltató irányában is.

A tárgyi kereteket egyfelől a munkakör szabja meg, amely tartalmazza a munkakörhöz kapcsolódó feladatok összességét, a szerződéskötéskor ismertek szerint, amelyeket a munkáltató fog konkretizálni tényleges feladatokká. Kiemelten fontos lesz, hogy milyen munkáltatói utasításokkal látja el a munkavállalót az utasításadási jogával élve, mert ez fogja megszabni a munkavállaló számára a munkavégzési kötelezettségének tárgyi kereteit.¹¹ Ebből következik többek között az is, hogy a munkáltató köteles mindazon ismereteket, képzést biztosítani a munkavállalónak, amely lényeges a munkavégzés szempontjából, így példának okáért köteles lesz a munkavállaló betanítására. Továbbá, alapvető feltételként kiemelten fontos lesz, hogy a munkáltató biztosítsa a munkavállaló számára az egészséget nem veszélyeztető, biztonságos munkavégzés körülményeit is annak érdekében, hogy a munkavégzési kötelezettségnek valóban, teljeskörűen eleget tudjon tenni. Éppen ezért, álláspontom szerint az egészséges munkakörnyezethez való jog, kiemelt relevanciával bír a munkaviszonyban.

Azt pedig, hogy a munkáltatói utasításoknak megfelelően, a munkáltató irányítása alatt konkrét mikor kell teljesíteni a munkavégzési kötelezettségét, az időbeli keret fogja jelenti, amely kapcsán az Mt. munkaidőre és ehhez kapcsolódóan a pihenőidőre vonatkozó szabályai bírnak relevanciával. A munkaidő és pihenőidő kérdéséhez kapcsolódóan ugyancsak kiemelt szerepe van a munka és a magánélet egyensúlyának fenntartásához kapcsolódó kérdéseknek, így a téma jelentőségére tekintettel egy külön fejezetben említem meg az uniós és ehhez kapcsolódó hazai szabályozási eredményeket.

2.2. A munkaviszonyból eredő mellékkötelezettségek

Az előző fejezetben megismertetett főkötelezettségek mellett számos, egyéb, hozzájuk szorosan kapcsolódó kötelezettséget tudunk azonosítani a jogviszony alanyai kapcsán, amelyek ugyancsak elengedhetetlenek ahhoz, hogy megfelelő szerződészerű teljesítésről beszélhessünk. Noha gyakorlati szempontból nincsen különbség fő-és mellékkötelezettségek között, az Mt. mégis több pontban, külön nevesíti a „lényeges kötelezettségsgzegés” fordulátát, amely felvetheti azt a kérdést, hogy van-e bármilyen különbség a következmények tekintetében. A legfontosabb szerep ehhez kapcsolódóan a kötelezettségek megszegése, s az ahhoz kapcsolódó szankciók esetén vetődik fel. Ennek körében azt látjuk, hogy a főkötelezettségek mindenképpen lényeges kötelezettségeknek tekintendők, viszont ugyancsak léteznek olyan mellékkötelezettségek, amelyek szintén lényegesnek minősülnek. Annak meghatározásában, hogy mit érthetünk mégis lényeges kötelezettség alatt, a bírói joggyakorlat törekszik válasszal szolgálni. A peres eljárások során a legtöbb esetben a munkaviszony megszüntetéséhez

munkavállaló azonnali hatályú felmondásának jogszerű indoka lehet. Lásd erről: a Kúria Mfv.10307/2018/7. számú precedensképes határozata felmondás jogellenességének megállapítása tárgyában.

¹⁰ Tudományáganként eltérő lehet az, hogy pontosan mit értünk "irányítás" kifejezés alatt. Egyetértek Lőrincz György álláspontjával, mely szerint az irányítás szó közigazgatási tartalma áll a legközelebb a munkaviszonyhoz kapcsolódóan. Ennek értelmében „az irányítás egy több elemből álló jogosítványrendszer, amely - egyebek mellett - magában foglalja a szabályalkotás, az utasítás és az ellenőrzés jogát”. Lásd erről bővebben: LŐRINCZ György: A munkaszerződés teljesítésének egyes kérdései. *Munkajog*, 2020/3., 1–12.

¹¹ HALMOS – PETROVICS: i.m. 142.

kapcsolódóan jelentkezik mindez kardinális kérdésként. Hiszen a Munka Törvénykönyve a 78. §-ban foglaltak szerint azonnali hatályú felmondásra ad lehetőséget meghatározott, szűk esetkörben, viszont kizárólag „lényeges” kötelezettségek megszegése esetén.¹² Arra a kérdésre választ adni, hogy az adott jogviszonyban, a felek vonatkozásában mindez pontosan miként tud megvalósulni, minden esetben egyedileg vizsgálendő a foglalkoztatási jogviszony valamennyi jellegzetességét figyelembe véve.

Az Mt. a VIII. fejezetében a munkaszerződés teljesítéséhez kapcsolódóan egy külön cím alatt (Alapvető kötelezettségek, (Mt. 51–52. §) vesz sorra számos, kiemelt fontosságú rész-vagy mellékkötelezettséget, amelyek a fentiekben kifejtett munkáltatói foglalkoztatási kötelezettséghez, valamint a munkavállaló munkavégzési kötelezettségéhez tartoznak.

Ehhez kapcsolódóan, a legfontosabb munkáltatói kötelezettségek az alábbi négy pontban foglalhatók össze:

a) a munkavégzéshez szükséges feltételeket biztosításának követelménye, valamint az egészséget nem veszélyeztető, biztonságos munkavégzés körülményeinek biztosítása [51. § (2) bekezdés b) pont, (4) bekezdés.],

b) a munkavállaló munkaidejének beosztása [96-97. §],

c) a munkaszerződés módosításának kezdeményezése meghatározott esetkörökben [60., 61. §],¹³

d) a munkafeltételek meghatározott esetben történő korrigálása a munkavállaló egészségi állapotának változására, ill. a fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatása során az ésszerű alkalmazkodás feltételeinek garantálása mellett [51. § (3) és (5) bekezdés]

Kiemelt jelentőségére tekintettel a következőkben részletesen a korábbiakban is említett, egészséget nem veszélyeztető, biztonságos munkavégzés körülményeinek biztosítására vonatkozó kötelezettséggel fogunk részletesebben megismerkedni.

2.2.1. Az egészséges munkakörnyezethez való jog

Az eddigi vizsgálódás is rámutatott arra, hogy a megfelelő munkafeltételek megteremtése kulcsfontosságú tényező annak érdekében, hogy a munkaviszony hosszútávon is, megfelelően betölthesse a rendeltetését.

Ehhez kapcsolódóan, az egészséget nem veszélyeztető, biztonságos munkakörnyezet kialakítása és fenntartása a munkáltató egyik kiemelt kötelezettsége napjainkban is. Meglátásom szerint az egészséges munkakörnyezet biztosítása a munkavállaló számára garanciális jelentőségű a megfelelő munka és magánélet közti egyensúly megteremtésében. Míg a munkáltató oldalán kötelezettség, addig a munkavállaló oldalán alapvető jogosultságként jelenik meg a munkaviszonyban. A jogi szabályozási háttér éppen ezért a nemzetközi és az uniós jogi jogforrások útján vezet el minket a magyar, nemzeti jogi szabályokhoz.

A munkavédelem területéhez kapcsolódó emberi jogi rendelkezések vizsgálatát illetően az Egyesült Nemzetek Szervezete (a továbbiakban: ENSZ), illetve az Európa Tanács tevékenységének ismertetése bizonyul megkerülhetetlennek kutatásom jelen pontjához érve.

Több, emberi jogi tárgyú egyezmény született az ENSZ égisze, melyek általános kereteket szabnak meg ehhez kapcsolódóan. A szabályozási tárgykörök közül – a munkavédelem szempontjából – a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát

¹² HALMOS – PETROVICS: i.m. 142.

¹³ Mt. 60. §. (1) A munkavállaló számára, ha a munkakörében történő foglalkoztatás feltételei az 51. § (3) bekezdése szerint nem módosíthatóak, egészségi állapotának megfelelő munkakört kell felajánlani, ha várandóssága megállapításától gyermeke egyéves koráig – munkaköri alkalmasságára vonatkozó orvosi vélemény alapján – a munkakörében nem foglalkoztatható. A munkavégzés alól fel kell menteni, ha az egészségi állapotának megfelelő foglalkoztatása nem lehetséges.

(2) A munkavállaló a felajánlott munkakörnek megfelelő alapbérre jogosult, amely a munkaszerződés szerinti alapbérénél kevesebb nem lehet. A felmentés idejére alapbére illeti meg, kivéve, ha a felajánlott munkakört alapos ok nélkül nem fogadja el.

szükséges kiemelni. Az Egyezségokmány 7. cikkében tesz utalást az egészséges munkakörnyezethez való jog szerepére, nevezetesen a dokumentumban rögzítésre került, hogy a részes államok minden személy számára elismerik az igazságos és kedvező munkafeltételekhez való jogosultságot mely többek között magában foglalja az egészséget nem veszélyeztető, biztonságos munkakörülmények biztosítását is.¹⁴

A fentiekhez kapcsolódóan, a nemzetközi jogi szabályozási környezetet vizsgálva az Európa Tanács emberi jogok és alapvető szabadságok védelméhez kapcsolódó, kiemelkedő tevékenységet tekintve az 1965. február 26-án hatályba lépett Európai Szociális Karta rendelkezéseiről szükséges említést tenni a szociális és gazdasági jogok védelmét tekintve. A dokumentum a Preambulum rendelkezései között utalást tesz az 1950-es Emberi Jogok Egyetemes Egyezményére. Ennek körében deklarálja, hogy a dokumentum megalkotására az abban nevesített alapvető polgári, politikai jogok, illetőleg szabadságjogok érvényesítésével összhangban került sor.¹⁵ Relevanciája több terület mellett a munkajog vonatkozásában is egyértelműen meghatározó. Tekintettel arra, hogy az első tíz cikkében a dokumentum sorra veszi és egyben részletezi a munkához való jog tartalmát megtöltő jogosultságokat egyes részterületeire fókuszálva. A Karta egy külön cikkben szabályozza ehhez kapcsolódóan a biztonságos és egészséges munkafeltételekhez való jogosultságot. Ennek értelmében, a munkabiztonsági és munka-egészségügyi szabályzatok elkészítésének kötelezettségét, illetőleg végrehajtásának kötelezettségét határozzák meg a Szerződő Felek számára, valamint az ehhez kapcsolódó kérdésekről való konzultációt.¹⁶

Véleményem szerint, hogyha reflektálni szeretnénk a jelenkori társadalmi, gazdasági helyzet változásainak globális kihívásaira, ez a rendkívül komplex jogosultság fontos, hogy arra is kiterjedő kötelezettségvállalást jelentsen a munkáltatók számára, mely a munkavállalók fokozott védelmét elősegítsék a pszichoszociális kockázati tényezőkkel szemben is. Mivel a mentális megbetegedések, a kiégés-tünetegyüttes stb. sajnálatos módon egyre nagyon tömegeket érint világviszonylatban is.¹⁷

A közösségi, ill. uniós szintű szabályozást tekintve egyaránt számos jogalkotási eredményt találunk a munkavédelem területét érintően. A legfontosabb eredmény ennek kapcsán egyértelműen az, hogy az uniós szintű jogszabályok megteremtettek egy olyan keretrendszert, amely megfelelő minimumkövetelmények biztosítására kötelezi valamennyi tagállamot a munkavédelem területén. Természetesen, az ezáltal lefektetett követelményrendszer a minimális védelem biztosítását célozza, így ezektől szigorúbb intézkedések, munkavállalót védő szabályok létrehozására megkötés nélkül lehetősége van a tagállamoknak.¹⁸

Csupán röviden ehhez kapcsolódóan szükséges említést tenni a 89/391/EGK keretirányelvről, mely az első, jelentős szabályozási mérföldkövet jelentette a munkavállalók biztonságát és egészségvédelmét célzó intézkedéseket és programokat tekintve. Az irányelv legalapvetőbb

¹⁴ JAKAB NÓRA: *Munkavédelem különös tekintettel a felelősségi kérdésekre*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2016, 12-14.

¹⁵ Preambulum: Európai Szociális Karta (Torino, 1961. október 18.) In: 1999. évi C. törvény az Európai Szociális Karta kihirdetéséről.

¹⁶ BERÉNYI Laura: The Right to a Healthy Working Environmental in the Light of Flexible Working Conditions. *REVUE EUROPÉENNE DU DROIT SOCIAL* (1843-679X 2393-073X), 56. (3). 2022, 72. DOI 10.53373/REDS.2022.56.3.0076.

¹⁷ „WHO is committed to improving mental health at work. The WHO global strategy on health, environment and climate change and WHO Comprehensive mental health action plan (2013–2030) outline relevant principles, objectives and implementation strategies to enable good mental health in the workplace. These include addressing social determinants of mental health, such as living standards and working conditions; reducing stigma and discrimination; and increasing access to evidence-based care through health service development, including access to occupational health services. In 2022, WHO's World mental health report: transforming mental health for all, highlighted the workplace as a key example of a setting where transformative action on mental health is needed.” Lásd erről bővebben: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-at-work>, 2024. október 24.

¹⁸ BERÉNYI: i.m. 72– 73.

célja, hogy a megelőzés kultúrájának megteremtésével hozzájáruljon a munkavállalói munkahelyi egészségvédelem és biztonság kialakítását elősegítő, hatékony intézkedések kidolgozásához.¹⁹ Egy olyan szabályozási mérőföldkőnek tekinthető, mely a későbbiekben több mint huszonöt egyedi irányelv megszületéséhez járult hozzá a munkavédelem területét érintően, valamint az Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség (EU-OSHA) létrehozásáról szóló 2062/94/EK tanácsi rendelet kialakításához is.

Az előzőekben bemutatott nemzetközi és uniós jogi keretrendszer kapcsán elmondható, hogy hazánk is eleget tett a jogharmonizációs kötelezettségeinek a fentieknek megfelelően. Ennek eredményeképp, a hatályos szabályozást tekintve a munkavédelem területét érintően kiterjedt jogforrási környezet szabályozza a munkavédelem területét, kiegészítve ezáltal az Mt. rendelkezéseit egy külön, munkavédelemről szóló speciális törvénnyel,²⁰ valamint a végrehajtáshoz kapcsolódó számos rendelettel, ám a jelen tanulmány keretében mindezek részletesebb ismertetésére nem térek ki.

Fontos kiemelni a megfelelő, egészséges munkakörnyezet biztosításához kapcsolódóan az Mt. 51. § (4) bekezdését, amely általános érvénnyel kötelezi a munkáltatót arra is, hogy adott esetben a munkaköri alkalmassági vizsgálatot ingyenesen biztosítsa a munkavállalónak. Ehhez kapcsolódóan 2024. szeptember 1-jétől lépett hatályba a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Mvt.) módosított rendelkezése. Ennek értelmében a munkavállaló orvosi alkalmasságának vizsgálatára nem kötelező jelleggel minden esetben a munkába állást megelőzően. Csupán akkor kerül sor erre, ha ezt jogszabály az adott munkavégzés tekintetében előírja, vagy a munkáltató hoz erről döntést.²¹

2.2.2. A munkára képes állapot ellenőrzése

Azt már világosan láthatjuk, hogy a munkáltatót milyen mértékű kötelezettség terheli a megfelelő munkakörülmények kialakítása kapcsán, ám nem szabad figyelmen kívül hagyni a munkavállaló szerepét és kötelezettségeit sem ehhez kapcsolódóan. Hiszen azon túlmenően, hogy a munkáltató részéről általános érvénnyel megkövetelt, hogy a tisztességes és megfelelő foglalkoztatási feltételeket megteremtse és biztosítsa a jogviszony fennállása alatt is, a munkavállalót is köti a foglalkoztatási keretrendszer. Ezzel pedig a kéz a kézben együtt jár a munkavállalóval szemben megkövetelt – személyes munkavégzési, és rendelkezésre állási kötelezettségen kívül – az, hogy megfelelő, munkára kész és munkára képes állapotban jelenjen meg a munkavégzési helyen.

A rendeltetésszerű joggyakorlás és a személyiségi jogok védelmének követelményét tiszteletben tartva, a munkáltató, a széleskörű ellenőrzési jogával élve bármikor jogosult a munkára képes állapot fennállásáról meggyőződni. Ehhez kapcsolódóan az ellenőrzés a legtöbb esetben a munkavállaló alkoholos befolyásoltságának ellenőrzésére terjed ki, ami alkoholszondás vizsgálat útján valósulhat meg. Ezzel kapcsolatosan a kialakult bírói gyakorlatot a Kúria Munkaügyi Kollégiumának MK 122. számú állásfoglalása foglalja össze. Az állásfoglalás értelmében, ha a munkavállaló megtagadja a közreműködést az alkoholtól befolyásolt állapotának, vagy a rá vonatkozó alkoholtilalom megtartásának ellenőrzésére irányuló vizsgálatban, ez a magatartása már önmagában is alkalmas lehet az Mt. szerinti hátrányos jogkövetkezmények alkalmazására. Tehát, a vizsgálat lefolytatásának megtagadása, megghiúsítása ugyan olyan lényeges kötelezettségzegésnek minősül, mintha a vizsgálatot

¹⁹ JAKAB: Munkavédelem..., 27– 28.

²⁰ 1993. évi XCIII. törvény a munkavédelemről.

²¹ 1993. évi XCIII. törvény 49. § (1a) bek.

lefolytatják, s annak eredménye kimutatja a munkavállaló alkoholos befolyásoltságát, s ehhez kapcsolódóan hátrányos jogkövetkezményekkel szankcionálható.²²

Fentiekhez azt is hozzá kell tenni, hogy amennyiben más, kézzel fogható és egyértelmű jel is arra utal a munkavállaló magatartása, szóbeli megnyilvánulásai alapján, hogy alkoholos befolyásoltság alatt áll, úgy a munkáltatónak lehetősége van arra, hogy a munkavégzéstől haladéktalanul eltiltsa. Természetesen ebben az esetben, mind az érintett munkavállaló, mind pedig a munkaszervezetben dolgozó többi munkavállaló egészségének, testi épségének védelméért is szigorú, objektív felelősséggel tartozik a munkáltató, ezért egy ilyen helyzetben kiemelten fontos lesz, hogy ésszerű időn belül megtegye a szükséges intézkedéseket. Amennyiben a vizsgálatot sikeresen lefolytatták, úgy annak eredményéről minden esetben köteles lesz a munkáltató tájékoztatni a munkavállalót, még hozzá írásban. Amennyiben a munkavállaló nem fogadja el a vizsgálat eredményét, a bizonyítás a munkáltatót fogja terhelni.²³

Az Mt. adta jogi keretek értelmében, amennyiben a munkavállaló a fentiekben részletezett kötelezettségeit vétkesen, vagyis szándékosan vagy akár gondatlanul megszegi²⁴, vele szemben azonnali hatályú felmondás, vagy a kollektív szerződés, illetve - ha nincs hatályban kollektív szerződés - a munkaszerződés által megállapított egyéb, a kötelezettségszegés súlyával arányos mértékű hátrányos jogkövetkezmény alkalmazható. Ebben az esetben viszont a kétszeres értékelés tilalmára tekintettel kell lenni. Ennek értelmében tehát ugyanazon kötelezettségszegés miatt nem lehet hátrányos jogkövetkezménnyel és a munkaviszony megszüntetésével is élni. Azt, hogy konkrétan milyen szankciókat lehet alkalmazni hátrányos jogkövetkezményként, maga az Mt. határozza meg. Ennek alapján alapvető követelmény, hogy *„hátrányos jogkövetkezményként csak olyan, a munkaviszonnyal összefüggő, annak feltételeit határozott időre módosító hátrány állapítható meg, amely a munkavállaló személyiségi jogát és emberi méltóságát nem sérti. A vagyoni hátrányt megállapító jogkövetkezmény összességében nem haladhatja meg a munkavállaló – a jogkövetkezmény megállapításakor irányadó – egyhavi alapbére összegét.”*²⁵ Arra vonatkozóan, hogy mit tekinthetünk arányos mértéknek a törvény nem ad eligazítást, ezt minden esetben az eset összes körülményére tekintettel lehet meghatározni. Az időbeli megkötésre azonban figyelnie kell a munkáltatónak, mivel a hátrányos jogkövetkezményt a kötelezettségszegésről való tudomásszerzéstől számított tizenöt napon, de legfeljebb az ok bekövetkeztétől számított egy éven belül, bűncselekmény elkövetése esetén a büntethetőség elévüléséig határozhatja meg, s mindezt írásban, indokolási kötelezettség mellett.

2.3 A kötelezettségek alóli mentesülés lehetőségei

Ahogy az eddigi fejezetekben erre rávilágítottak, a szerződés szerinti teljesítés alapvető feltétele a munkaszerződésben, valamint az Mt. által meghatározott kötelezettségek teljesítése. A munkajogviszonyban uralkodó speciális, hierarchikus függőségi viszonynak megfelelően a munkaviszony fennállása alatt a munkavállaló a munkáját köteles a munkáltató irányítása, s utasításának megfelelően ellátni.

²² HALMOS – PETROVICS: i.m. 145., továbbá Lásd erről: A Munka Törvénykönyvének magyarázata, ORAC Kiadó, 2023.

²³ A bizonyítás az esetek többségében véralkohol-vizsgálattal történhet. Az alkoholos állapot és alkoholos befolyásoltság orvosszakértői vizsgálatáról és véleményezéséről az Országos Igazságügyi Orvostani Intézet külön módszertani leírást tett közzé.

²⁴ Például, ha a munkavállaló alappal kimenti azt, hogy miért nem érkezett meg a munkaidő kezdetére sem a munkavégzési helyre, vele szemben semminemű szankciót nem lehet alkalmazni, hiszen a munkából való távolléte az 55. § alapján jogszerű volt. Lásd erről bővebben: A Munka Törvénykönyvének magyarázata, ORAC Kiadó, 2023.

²⁵ Mt. 56. § (2) bek.

Ugyanakkor a Munka Törvénykönyve lehetőséget biztosít arra a munkavállalónak, hogy megtagadja az utasítás teljesítését, valamint bizonyos esetekben kötelezővé is teszi az utasítás megtagadását a munkavállaló számára. Ehhez kapcsolódóan kötelező megtagadni a munkáltatói utasítás végrehajtását, amennyiben annak végrehajtása más személy életét, testi épségét, egészségét vagy a környezetet közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné. Abban az esetben viszont, ha nem más személyről, hanem az érintett munkavállalóról van szó, nem teszi kötelezővé az utasítás megtagadását, csupán lehetőségként biztosítja ezt a munkavállaló számára abban az esetben is, ha az utasítás végrehajtása munkaviszonyra vonatkozó szabályba ütközik.²⁶ Tehát, ezekben az esetekben a munkavállaló eltérő magatartása nem számít majd kötelezettségzegésnek. Azonban, a rendelkezésre állási kötelezettsége már másként alakul, mivel az Mt. szabályai szerint a rendelkezésre állási kötelezettséggel a munkavállalónak akkor is számolni kell, ha jogszerű utasításmegtagadásból adódóan a munkavégzési kötelezettsége alól mentesül. Ebből eredően ilyenkor is igaz lesz, hogy munkára képes és alkalmas állapotban továbbra is elérhetőnek kell lennie a munkavállalónak. Továbbá, az Mt. rögzíti, hogy a munkavállaló a munkáltató utasításától eltérhet, ha ezt a munkáltató károsodástól való megóvása feltétlenül megköveteli és a munkáltató értesítésére nincs mód. Az utasítástól való eltéréstől a munkáltatót pedig haladéktalanul tájékoztatni kell.²⁷ A korábbi Mt. szabályai még kötelezővé tették a munkavállaló számára, hogy felhívja előzetesen is az utasítást adó figyelmét arra, hogy az utasítás teljesítésével kárt idézhet elő. Mindez azonban egyértelműen levezethető a felek közötti együttműködés, s ehhez kapcsolódóan konkrétan a tájékoztatási kötelezettség általános követelményéből, így ez a fordulat már nem szerepel a hatályos törvényszövegben. A Munka Törvénykönyvének magyarázata részletesen is kitér a fenti két esettel kapcsolatban arra a kérdésre is, hogy miként kell eljárnia a munkavállalónak abban az esetben, ha megítélése szerint az utasítás teljesítésével bűncselekményt hajtana végre. Ebben a kérdésben a magyar Alkotmánybíróság az 1354/B/1992. számú AB határozatában még a korábbi, 1992. évi Munka Törvénykönyvének e tárgykorban való rendelkezésének hiányát sérelmező panasz kapcsán foglalt állást. A testület állásfoglalása szerint a bűncselekmények elkövetésére vonatkozó tilalom általános érvényű, mindenki számára. Ebből következően pedig megállapíthatjuk, hogy az ilyen magatartástól való tartózkodásra vonatkozóan teljesen felesleges külön is kötelezni a munkavállalót. Továbbá, nem csupán felesleges, de a gyakorlatban kivitelezhetetlen és rendkívül problematikus helyzetet teremtene. Hiszen, az esetekben többségében, mindezek alapján egy adott szituáció és egy konkrét magatartás értékelése – avagy annak eldöntése, hogy egy konkrét munkáltatói utasítás valóban bűncselekményt valósít-e meg - olyan komplex és bonyolult kérdés, amely elbírálása általában nem várható el a munkavállalótól. Továbbá fontos, hogy mindezek mellett arra is tekintettel kell lenni, hogy egy ilyen utasítás megtagadása mit eredményezne a munkavállaló munkaviszonyának további kifizetésére, s ezáltal a hosszútávon is eredményesen fenntartható jogviszonyra.

3. Záró gondolatok

Jelen tanulmánnyal alapvető célkitűzésem az volt, hogy egy általános képet adjak az olvasó számára a hatályos, magyar munkajogi szabályozásról a versenyszféra munkajogához kapcsolódóan, a jogok és kötelezettségek rendszerére vonatkozóan.

Amint az a vizsgálódásom során körvonalazódott, a munkajog, mint szerződéses jogág²⁸, a pacta sunt servanda elv mentén arra az alapvetésre hagyatkozik, amely szerint a felek közötti szerződéses kapcsolatban a megállapodásban foglaltak minden esetben kötik a feleket, vagyis az abban foglaltakat a feleknek teljesíteniük kell. A magyar munkajogi szabályozás pedig ehhez kapcsolódóan a jogok és kötelezettségek kiterjedt és szerteágazó rendszerével adja meg a

²⁶ Mt. 54. § (2) – (3) bek.

²⁷ Mt. 54. § (4) bek.

²⁸ HERDON – ZACCARIA: i.m. 3.

foglalkoztatási kereteket a munkaerőpiac szereplői számára. A munkaszerződés teljesítéséhez kapcsolódó szabályokat részletező fejezeten kívül, a törvény közel valamennyi fejezetében találhatóak elszórtan olyan törvényi rendelkezések, amelyekből egyéb kötelezettségek származnak a jogviszony alanyai számára, amely ugyancsak rávilágít a téma komplex megközelítést igénylő vizsgálatára. Látható tehát ehhez kapcsolódóan, hogy a dinamikus jegyek mellett a statikus jegyek kiemelt szerepet játszanak a jogviszonyok tekintetében, hiszen a feleket megillető jogok és az őket terhelő kötelezettségek együttesen adják meg a jogviszony tartalmát, s ezáltal a foglalkoztatás keretrendszerét is. A keretrendszer adott, amelyben a felek szerződési szabadság elve mentén szabadon mozoghatnak.

Jelen tanulmányban a feleket megillető főkötelezettségek és mellékkötelezettségek számba vételével körvonalazódott az a koordináta rendszer, amely iránytűként szolgál a felek számára. Ehhez kapcsolódóan, összefoglaló gondolatként fontos kiemelni, hogy a munkáltató foglalkoztatási kötelezettsége, valamint a munkavállaló munkavégzési és rendelkezésre állási kötelezettsége kettő alapvetést előfeltételez. Egyrészt, nélkülözhetetlen, hogy munkáltató utasításokkal – még hozzá megfelelő, szabályszerű utasításokkal - tudja ellátni a foglalkoztatottját. Másrészt pedig, ezzel együtt jár az is, hogy a munkavállaló részéről nélkülözhetetlen, hogy a Munka Törvénykönyvében is meghatározott általános magatartási követelményekkel összhangban a szaktudása és gondossága legjavát nyújtva munkára kész és képes állapotban lássa el a feladatait. Mindez több szempontból is kiemelten fontos a fenntartható foglalkoztatás megteremtése érdekében, mivel a magasabb munkavállalói elégedettség eléréséhez, a munka és a magánélet egyensúlyának megteremtéséhez mindenképpen szükséges, hogy a hosszútávú együttműködés keretében valósuljon meg a szerződészerű teljesítés mindkét fél részéről. Egy megfelelően működő, kölcsönös együttműködésen, és a tisztességes foglalkoztatás szem előtt tartásával működtetett rendszer több előnnyel is szolgálhat a felek számára; jelentős mértékben hozzájárulhat így nem csupán a munkavállaló kiteljesedéséhez, a munkahelyi és a családi kötelezettségek eredményesebb összeegyeztetéséhez, hanem a munkáltató termelékenységének növeléséhez, a profit maximalizálásához és a felmerülő költségeinek csökkentéséhez is.

Felhasznált irodalom

BERÉNYI Laura: The Right to a Healthy Working Environmental in the Light of Flexible Working Conditions. *REVUE EUROPÉENNE DU DROIT SOCIAL* (1843-679X 2393-073X), 56. (3). 2022, 70-79. DOI 10.53373/ REDS.2022.56.3.0076.

HALMOS Szilvia – PETROVICS Zoltán: *Munkajog*. Nemzeti Közszerzői Egyetem, 2014.

HERDON István – ZACCARIA Márton Leó: Ami szerződészegés a polgári jogban, az munkaviszony a munkajogban? *Munkajog*, 2022/3., 1–10.

JAKAB Nóra: *Európai és magyar munkajogi szabályozás a változó gazdasági viszonyok között, különös tekintettel a magyar munkajogi kodifikációra*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2018.

JAKAB Nóra: *Munkavédelem különös tekintettel a felelősségi kérdésekre*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2016.

KISS György: Az új Ptk és a munkajogi szabályozás, különös tekintettel az egyéni munkaszerződésekre. *Polgári Jogi Kodifikáció*, 2000/1., 3–17.

KUN Attila: Az új munka törvénykönyve. In: Jakab András - Gajdusчек György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, Budapest, 2016, 385–412.

KISS György: Foglalkoztatás gazdasági válság idején. A munkajogban rejlő lehetőségek a munkajogviszony tartalmának alakítására (jogdogmatikai alapok és jogpolitikai indokok). *Állam- és Jogtudomány*, 2014/1., 36–76.

LŐRINCZ György: A munkaszerződés teljesítésének egyes kérdései. *Munkajog*, 2020/3., 1–12.

Egyéb források:

A Munka Törvénykönyvének magyarázata, ORAC Kiadó, 2023.

Kúria Mfv.10307/2018/7.

Mental Health at Work: World Health Organisation, <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/mental-health-at-work>, 2024. október 24.

1999. évi C. törvény az Európai Szociális Karta kihirdetéséről.

2012. évi I. tv a Munka Törvénykönyvéről

MUNKAHELYI ZAKLATÁS? AVAGY EGY JOGPSZICHOLOGIAI KUTATÁS TANULSÁGAI

Harassment at work? Or lessons from a legal psychology study

LEHOTAY VERONIKA*

A pszichológiai zaklatás, lelki erőszak nagyon sok helyen jelen van, így a családban, az online térben, az iskolában és a munkahelyen is. A munkahely speciális közeg, mert ez egy olyan összezárt közösség, ami nagyon jól is működhet, de könnyen mérgező környezetté is válhat, ahol nagyon sok embert érint(het) a zaklatás, és azon belül is a mobbing (a munkahelyi pszichoterror), vagyis a munkahelyi (pszichológiai) zaklatás is. Beszédes adat, hogy az európai uniós munkavállalók 8 százaléka¹ mondta azt, hogy az elmúlt 12 hónapban munkahelyi zaklatásnak volt kitéve, az európai munkavállalók több mint 28 százaléka a jelenlegi, vagy volt munkahelyükön átélt sérelmek miatt nem véletlenszerű egészségügyi problémáktól szenved. A tanulmányban a zaklatás fogalmát mutatom be a magyar jogban, és az ezzel összefüggő joggyakorlatot, valamint a témakörben a munkahelyi kommunikációval kapcsolatban végzett kutatási eredményeimet.

Kulcsszavak: zaklatás, mobbing, munkajog, munkahelyi kommunikáció, stressz

Psychological harassment and psychological abuse is present in many places, including the family, online, at school and at work. The workplace is a special environment, because it is a close-knit community that can function very well, but can also easily become a toxic environment, where a lot of people are affected by bullying, and within that, mobbing (workplace psychoterror), i.e. workplace (psychological) bullying. It is telling that 8 per cent of EU workers say they have experienced workplace harassment in the past 12 months, and more than 28 per cent of European workers suffer from non-occasional health problems due to harm at their current or former workplace. In this paper I will present the concept of harassment in Hungarian law, the related case law and my research on the topic of workplace communication.

Keywords: harassment, mobbing, employment law, workplace communication, stress

1. Bevezetés

Jelen tanulmányban bemutatott kutatásom célja annak a kiderítése volt, hogy mennyire ismert fogalom a mobbing a munkavállalók körében, másrészt, hogy a munkahelyi kommunikáció mennyire befolyásoló tényező, végül pedig, hogy mennyire vannak tisztában a munkavállalók a munkahelyen őket ért sérelem esetén a rendelkezésre álló (jogi) eszközökkel. A vizsgált probléma szempontjából elengedhetetlen a jogi háttér tisztázása. Ennek megfelelően a tanulmány első részében a zaklatás fogalmát és annak joggyakorlatát mutatom be a

* DR. LEHOTAY VERONIKA

PhD egyetemi docens

Miskolci Egyetem-ÁJK,

Jogtörténeti és Jogelméleti Intézet

Jogelméleti és Jogszociológiai Tanszék

E-mail: veronika.lehotay1@uni-miskolc.hu

¹ 2001-es adat, az EuroStat felmérése szerint a Foglalkoztatási és Szociális Bizottság jelentése alapján. Idézi: GARAMI Mária: A mobbing európai uniós megfogalmazásának az emberi méltóságban való megnyilvánulása. In: *Sectio Juridica et Politica*, 2023/1. szám. (megjelenés alatt) (A továbbiakban: Garami, 2023.)

munkajogban és a büntetőjogban, majd a második részben saját empirikus kutatás eredményeit vázolom.

2. A zaklatás fogalma a magyar jog(gyakorlat)ban

2002-ben foglalt állást a zaklatás kérdésében az állampolgári jogok országgyűlési biztosa helyettese egy kérelem kapcsán, amelyben a panaszos nő a zaklatás jogi fogalmának értelmezése végett fordult a hivatalhoz. Bár itt az eset alapvetően nem munkahelyi, hanem párkapcsolati zaklatásról szólt, mégis fontos adalékokkal szolgál a jelentés. Elsőként rögzíti, hogy a zaklatás fogalma szinte ismeretlen (2002) a magyar jogban, ezért fontos a fogalmi háttér tisztázása. A jogi relevanciával bíró zaklatásnak 3 típusa között tett különbséget az akkori helyettes, Takács Albert: (munkahelyi) szexuális zaklatás; etnikai, faji alapú zaklatás; kifejezetten személyes indíttatású zaklatás. A helyettes arra is rávilágított, hogy a zaklatás „*nagyon is kézzelfogható probléma, amely az egész világon létezik, a különbség csak az, hogy milyen eszközökkel próbálják megoldani, illetve egyáltalán tesznek-e lépéseket a megoldására.*”²

Az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testülete³ 2008-ban adott ki egy állásfoglalást a zaklatás és a szexuális zaklatás fogalmáról.⁴ Az állásfoglalás szerint a zaklatás és a szexuális zaklatás is megvalósulhat aktív és passzív magatartással, egyszeri vagy folyamatos, rendszeresen ismétlődő cselekményekkel, és nem szükséges hozzá a szándék sem. A zaklatás fogalma a közösségi jogharmonizáció eredményeként jelent meg a magyar jogban, az egyenlő bánásmódról szóló törvényben. Ennek ellenére, ahogy az állásfoglalás is jelzi, csak néhány esetben hivatkoztak erre az érintettek. Az állásfoglalás rögzíti, hogy a zaklatás fogalmát alkalmazni kell a Ebktv. hatálya alá tartozó minden jogviszonyban, mert az oktatási, egészségügyi intézményekben elkövetett zaklatás lényegében megegyezik a munkahelyi zaklatással. A Hatóság pontosította azt is, hogy a védett tulajdonságok köre nem zárt, hiszen az „*egyéb helyzet, tulajdonság vagy jellemző*” előírást szűken kell értelmezni, csak a törvényben felsoroltakhoz hasonló jellegű tulajdonságok, helyzetek fogadhatók el védett tulajdonságként. Fontos az is, hogy mivel legtöbb esetben természetes személyek követik el a zaklatást és a szexuális zaklatást, ezért ellenük fellépni nem lehet, csak a munkáltatóval szemben. Hiszen a törvény a munkáltatót kötelezi az egyenlő bánásmód követelményének a megtartására, a munkáltató felelősséggel tartozik a munkavállalói magatartásáért is.

A munkahelyi pszichológiai zaklatás nem érint védett tulajdonságot. Amennyiben tehát a zaklató magatartás nem függ össze a jogszabályban meghatározott, vélt vagy valós védett tulajdonsággal, akkor nem minősül az Ebktv. szerinti zaklatásnak még abban az esetben sem, ha a magatartás egyébként megfelel a törvényi feltételeknek.⁵

² OBH 4460/2002. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének a jelentése. 2003.

³ A Testület 2011-ben megszűnt, mert tagjai mandátuma lejárt, de állásfoglalásai továbbra is iránymutatásként szolgálnak. Szekeres Diána: *Az Egyenlő Bánásmód követelménye. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság működése és eljárása.* http://real.mtak.hu/32480/1/P6_Szekeres_Diana.pdf (A letöltés ideje: 2024. november 30.)

⁴ A Tanácsadó Testület 2008. áprilisi állásfoglalása a zaklatás és a szexuális zaklatás fogalmáról. https://www.ajbh.hu/documents/10180/3908613/szexualis_zaklatas.pdf/d73f3f47-df3b-a0d2-6b31-4af105ccbd9c?version=1.0&t=1617961002880& (A letöltés ideje: 2024. november 30.)

⁵ *A munkahelyi zaklatás megelőzése és a jogérvényesítés formái. EBH Füzetek.* 13. o. 2015. <http://84.206.127.9/sites/default/files/kiadvany/EBH%201%20HUN%20web.pdf> (A letöltés ideje: 2024. november 30.)

munkáltató tartozik felelősséggel, hiszen megvalósítja a zaklatást, ha nem kezeli az áldozat panaszát, nem tesz lépéseket a megalázó helyzet felszámolása érdekében. Fontos az is, hogy önmagában nem valósítja meg az Ebktv. szerinti zaklatást, ha a zaklató személy munkatárs. Szükséges hozzá az is, hogy a munkaviszonnyal összefüggésben álljon a zaklató magatartás. Ha tehát a munkatárs munkaidőn és munkahelyen kívül, attól függetlenül tanúsít zaklatást a munkatársával szemben, az nem tartozik a munkáltató felelősségi körébe, ilyen esetben -ahogy fentebb már szó volt róla- a személyiségi jogi per vagy bűncselekmény esetén a Btk. rendelkezései jöhetnek szóba. Konkrét esetben a kérelmezővel a munkatársa keresett testi érintkezést, amely megalázóvá vált a panaszos számára. A kérelmező panaszt tett a felettesénél, aki mindössze a vita rendezését kezdeményezte közös megbeszélés formájában. A zaklató magatartást tanúsító munkatárs tagadta a történeteket a megbeszélésen, a felettes felszólította, hogy tartózkodjon a munkatársakat sértő megnyilvánulásoktól. Miután a panaszos elindította az eljárást, a felettes felelősségre vonta, amiért a hatósághoz fordult. A Hatóság ebben az esetben megállapította a munkáltató felelősségét, mert nem tett lépéseket a zaklatás megszüntetésére azután, miután tudomást szerzett róla. Kimondta a hatóság, hogy a munkahelyi zaklatás nem magánjellegű konfliktus, hanem abba a munkáltatónak be kell avatkoznia, hiszen ő tartozik felelősséggel a munkavállalói magatartásáért. Ebben az esetben passzív magatartással valósította meg a zaklatást, mert nem tette meg a megfelelő intézkedéseket az érintett munkavállaló védelme érdekében. A hatóság vizsgálata nemcsak arra terjedt ki, hogy milyen intézkedéseket tett a munkáltató, hanem arra is, hogy milyen intézkedéseket tehetett volna, hogy megszűnjön a kérelmező számára megalázó, sérelmes helyzet.¹⁰ Ugyancsak arra a megállapításra jutott az Egyenlő Bánásmód Hatóság, hogy nem volt megfelelő a munkáltatói intézkedés szexuális zaklatás miatt abban az esetben, amikor a multinacionális cégnél dolgozó hölgynek a vezető beosztásban lévő munkatársa többször tett szexuális együttlétre vonatkozó ajánlatot, és folyamatosan megjegyzéseket tett a nő kinézetére. A cégen belül etikai eljárásra került sor, de ennek eredményét és módját is kifogásolta a panaszos. Ezt a hatóság megerősítette, vagyis azt, hogy az etikai eljárás nem volt kellő mértékben alapos, valamint az a védekezést sem fogadta el, hogy a munkáltató nem tudott többet tenni a helyzet megszüntetése érdekében. Nem fogadta el a hatóság a kimentésként felhozott érvelést, hogy csak a „*férfi stílusából adódó tréfálgatás*” lett volna a panaszos felé irányuló kommunikáció. Nem állta meg a helyét az az érvelés sem, hogy a hölgy „*túlságosan érzékeny*.” Érdekessége továbbá ennek az ügynek, hogy a döntés ellen a munkáltató felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Fővárosi Bírósághoz, amely megerősítette a hatóság érvelését, és elutasította a felülvizsgálati kérelmet. A bíróság rögzítette, hogy nincs jelentősége annak, hogy másik hogyan ítélik meg bepanaszolt magatartást. Továbbá megerősítette azt is, hogy a munkáltató nem lépett fel kellő határozottsággal a zaklató munkavállalóval szemben.¹¹

A munkahelyi zaklatással kapcsolatos eljárásokban nagyon nehéz a bizonyítás, hiszen az intim szférát érinti a zaklatás, és sokszor nincsenek tanúk sem. Konkrét esetben azonban a

¹⁰ *A munkahelyi zaklatás megelőzése és a jogérvényesítés formái. EBH Füzetek. 15. 2015.*<http://84.206.127.9/sites/default/files/kiadvany/EBH%201%20HUN%20web.pdf> (A letöltés ideje: 2024. november 25.)

¹¹ *A munkahelyi zaklatás megelőzése és a jogérvényesítés formái. EBH Füzetek. 15. 2015.*<http://84.206.127.9/sites/default/files/kiadvany/EBH%201%20HUN%20web.pdf>

panaszosnak tanúkkal és hangfelvételekkel sikerült bizonyítani az őt (vélt) szexuális orientációja miatt ért zaklatást. A munkáltató a hatóság döntése ellen ebben az esetben is a bírósághoz fordult a hatóság döntésének felülvizsgálata érdekében, azonban a bíróság a kérelmet annak megalapozatlansága miatt elutasította.¹²

3.1. A munkajogi környezet: az egyenlő bánásmód megsértése

A magyar jogban jelenleg nincs olyan törvény, amely kifejezetten meghatározná és szankcionálná a munkahelyi (pszichológiai) zaklatást, definiálná a mobbingot. Vannak azonban olyan jogszabályok, amelyek érintik ezt a problémát, és így segítségül hívhatók.

A munkajogban elsőként az 1992. évi XXII. törvényt emelhetjük ki, amely szerint „A munkáltató köteles - az erre vonatkozó szabályok megtartásával - az egészséges és biztonságos munkavégzés feltételeit biztosítani.”¹³ Az 1993. XCIII. törvény a munkavédelemről tartalmazza, hogy „A Magyarországon munkát végzőknek joguk van a biztonságos és egészséges munkafeltételekhez.”¹⁴ A hatályos Munka Törvénykönyve 6. szakaszában találjuk az együttműködési kötelezettséget mind a munkáltató,¹⁵ mind a munkavállaló részéről, amelyhez szorosan kapcsolódik a tájékoztatási kötelezettség is. Az együttműködési kötelezettségnek a munkaviszony fennállása alatt végig érvényesülnie kell tehát a törvény szerint. Ebből következik a munkáltató azon kötelezettsége a munkaviszony kezdetekor, hogy a munkavállalót tájékoztassa, hogy kihez kell fordulnia, ha pszichoterror éri.¹⁶

2003-ban fogadta el az Országgyűlés az egyenlő bánásmóról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvényt.¹⁷ A jogszabály számos tilalmat tartalmaz a hátrányos megkülönböztetéshez kapcsolódóan. Így például a jogszabály tiltja a szexuális irányultság és a nemi identitás miatti megkülönböztetést is. Az eredeti jogszabály szerint az áldozatok a bírósághoz, az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz vagy más szakosított szervekhez fordulhatnak panaszuk kivizsgálására. A törvény számos fogalom meghatározást is tartalmaz, amely a vizsgált témánk szempontjából relevanciával bírhat. Így meghatározza a jogszabály a *hátrányos megkülönböztetés* definícióját. Közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül minden olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valamely tulajdonsága, ún. védett tulajdonsága miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne. Közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a védett tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hozza, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport volt, van vagy lenne. A törvény 10.

¹² A munkahelyi zaklatás megelőzése és a jogérvényesítés formái. EBH Füzetek. 16. 2015. <http://84.206.127.9/sites/default/files/kiadvany/EBH%201%20HUN%20web.pdf>

¹³ 1992. XXII. törvény a Munka Törvénykönyvéről V. fejezet 102. szakasz 2. pontja.

¹⁴ 1993. évi XCIII. törvény a munkavédelemről.

¹⁵ 6. § 2. A jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a jóhiszeműség és a tisztesség elvének megfelelően kell eljárni, továbbá kölcsönösen együtt kell működni, és nem lehet olyan magatartást tanúsítani, amely a másik fél jogát, jogos érdekét sérti. A jóhiszeműség és tisztesség követelményét sérti az is, akinek joggyakorlása szemben áll olyan korábbi magatartásával, amelyben a másik fél okkal bízhatott. 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről.

¹⁶ SZAKÁCS, 2021. 525.

¹⁷ 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról.

szakasza határozza meg a zaklatás fogalmát, amely szerint zaklatásnak minősül „...az az emberi méltóságot sértő, szexuális vagy egyéb természetű magatartás, amely az érintett személynek védett tulajdonságával függ össze, és célja vagy hatása valamely személlyel szemben megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszégyenítő vagy támadó környezet kialakítása.”¹⁸ A zaklatás közösségi jogi fogalmát vette tehát alapul a magyar jogalkotó, de négy különbséget meg tudunk figyelni. Elsőként, hogy az egyenlő bánásmódról szóló törvényben (Ebkvt.) felsorolt valamennyi védett tulajdonsággal összefüggésben megvalósulhat a zaklatás. Itt tehát tágabb a magyar jogi fogalom, mint a közösségi definíció. Másrészt a szexuális zaklatás fogalma külön nem került meghatározásra, hanem a zaklatás fogalma terjed ki a szexuális zaklatásra is. 2007-től így szól a definíció: „...az emberi méltóságot sértő, szexuális vagy egyéb természetű magatartás.” Harmadrészt korlátozottabb a magyar jogban a szexuális zaklatás fogalma, mert míg a közösségi jog kimondja, hogy a szexuális zaklatás szóbeli, vagy nem szavakkal történő, fizikai módon is megvalósulhat, addig ezt a magyar jog nem rögzíti így. Végül pedig az az egyenlő bánásmódról szóló törvény szerinti fogalomban a megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszégyenítő vagy sértő környezet kialakítása nem példálózó (ahogy a közösségi jogi fogalom), hanem taxatív felsorolás.¹⁹

Mire irányulhat a zaklatás? Ahogy fentebb már szó volt róla, a zaklatás fogalmába nemcsak a szexuális zaklatás tartozik. A jogszabály alapján tehát a zaklatás lényege, hogy a védett tulajdonsággal rendelkező személyt, jelen esetben a munkavállalót ellehetetlenítse a környezetében, tehát itt a munkahelyén. A jogszabály meghatározza a *megtorlás* fogalmát is, amely azt a magatartást jelenti, amikor az egyenlő bánásmód követelményének a megsértése miatt kifogást emelő, eljárást indító vagy az eljárásban közreműködő személlyel szemben ezzel összefüggésben jogsérelmet okoz, jogsérelem okozására irányul vagy azzal fenyeget. Ha tehát például egy munkavállaló panaszt tesz, mert őt hátrányos megkülönböztetés vagy zaklatás éri a munkahelyén, és ezt követően egy rosszabb beosztásba vagy pozícióba helyezik át, vagy kimarad a prémiumból, akkor megtorlás történik. A törvény 17 védett tulajdonságot, csoportot sorol fel.²⁰ Az Egyenlő Bánásmód Hatóság magyarázata szerint általában olyan tulajdonságokat részesít védelemben a jogszabály, amelyek veleszületett, állandó, megváltoztathatatlan vagy nehezen megváltoztatható tulajdonságok, amelyek lényeges vonásai a személyiségnek. továbbá olyan tulajdonságok, amelyek alkalmasak a csoportképzésre, és az előítéletek alapjául szolgálhatnak.²¹ A jogszabály rögzíti azokat az intézményeket is, amelyekre kiterjed a hatálya. Fontos a jogszabályi előírás alapján, hogy amennyiben valakit a munkahelyén a munkatársai zaklatnak, akkor elsőként a munkáltatóhoz kell fordulnia. Amennyiben a munkáltató a panasz ellenére nem vonja felelősségre a zaklató munkatársat, abban az esetben állapítható meg a

¹⁸ 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról. 10.§1. bekezdése.

¹⁹ 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról. 10.§1. bekezdése.

²⁰ A védett csoportok, tulajdonságok: a nem, faji hovatartozás, bőrszín, nemzetiség, nemzeti vagy etnikai kisebbséghez való tartozás, anyanyelv, fogyatékoság, egészségi állapot, vallási vagy világnézeti meggyőződés, politikai vagy más vélemény, családi állapot, anyaság (terhesség) vagy apaság, szexuális irányultság, nemi identitás, életkor, társadalmi származás, vagyoni helyzet, foglalkoztatási jogviszonyának vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyának részmunkaidős jellege, illetve határozott időtartama, érdekképviselethez való tartozása.

²¹ *A munkahelyi zaklatás megelőzése és a jogérvényesítés formái. EBH Füzetek. 2015. 6. <http://84.206.127.9/sites/default/files/kiadvany/EBH%201%20HUN%20web.pdf>*

magánindítványra üldözendő, vagyis csak a jogosult feljelentése alapján indulhat meg az eljárás, hivatalból nem.²⁷

4. Munkahelyi kommunikáció: saját kutatási eredmények

A kutatásom célja annak a kiderítése volt, hogy mennyire ismert fogalom a mobbing a munkavállalók körében, másrészt, hogy a munkahelyi kommunikáció mennyire befolyásoló tényező, végül pedig, hogy mennyire vannak tisztában a munkavállalók a munkahelyen őket ért sérelem esetén a rendelkezésre álló (jogi) eszközökkel.

4.1. Hipotézisek és a módszertan

A kutatásom egyik kiindulópontja, egyben hipotézise tehát, hogy a nem működő vagy nem megfelelően működő munkahelyi kommunikáció szüli a konfliktust. A konfliktusból, a munkavégzéshez szükséges információk hiányából pedig gyakran vezet az út a pszichológiai zaklatáshoz, a munkahelyi terrorhoz is.

A kérdőívem mindezek alapján a munkahelyi kommunikációval függ össze, és ennek segítségével vizsgáltam ezt a kérdéskört Borsod vármegye területén belüli munkahelyek esetében. Általában a munkahelyek érdekeltek, tehát nem volt szempont a munkahely nagysága, a munkavállalók létszáma, a munkavégzés típusa. A kérdőívnek *a munkahelyi kommunikáció* címet adtam. A hipotézisem az volt, hogy a munkahelyi zaklatás nagyon sok munkavállalót érint, jelentős számban fordul elő a munkahelyeken a mobbing inzultusok körébe tartozó magatartás. Másrészt, hogy a nem megfelelő vagy hiányzó munkahelyi kommunikáció táptalaja lehet mind a zaklatásnak, mind a mobbingnak. Feltételeztem azt is, hogy a munkavállalók többsége nincs elegendő információ birtokában, hogy milyen lépéseket tehet munkahelyi zaklatás és mobbing esetén.

A 27 kérdésből álló kérdőív első néhány kérdése az általános, demográfiai adatokra vonatkozik: nem, életkor, munkahely típusa, iskolai végzettség, a munka típusa. Majd ezt követően a téma szempontjából releváns kérdések következnek. Ezeknek a kérdéseknek az összeállításához felhasználtam a mobbing inzultusok jegyzékét.²⁸

A kérdőívet a google űrlap módszerének segítségével végeztem el. A résztvevőket a hólabda módszer segítségével, a közösségi felületeken kértem meg a kérdőív, anonim módon történő kitöltésére. Az eredményeket grafikonokkal, ábrákkal is szemléltettem a dolgozat IV.

4.2. A demográfiai adatok bemutatása

A kérdőívet összesen 126 munkavállaló töltötte ki, 102 nő (ami a válaszadók 81 százaléka) és 24 férfi (ami a válaszadók 19 százalékát jelenti). A különbség oka egyrészt az lehet, hogy a nők közlékenyebbek és érzékenyebbek a téma iránt. Másrészt az, hogy – bár ezt nem határoztam meg feltételként –, mégis a kérdőív főleg középiskolában dolgozó pedagógusokhoz jutott el. Ott pedig nagyobb a nők aránya, mint a férfiaké. A válaszadók több mint a fele (63,5%) szellemi munkát végez, 26,5 százaléka a munkavállalóknak irodában dolgozik, míg mindössze 11,1 százalék végez fizikai munkát. Viszonylag jelentősnek mondható

²⁷ *A munkahelyi zaklatás megelőzése és a jogérvényesítés formái. EBH Füzetek. 12. 2015.* <http://84.206.127.9/sites/default/files/kiadvany/EBH%201%20HUN%20web.pdf>

²⁸ KAUCSEK György – Simon Péter: *Pszichoterror a munkahelyen, I–II. Humánpolitikai Szemle 7. évfolyam. (1996) 9.,10. 39–45., 41–49.; KLEIN Sándor: Vezetés és szervezet pszichológia, Budapest, Edge, 2001. 539.*

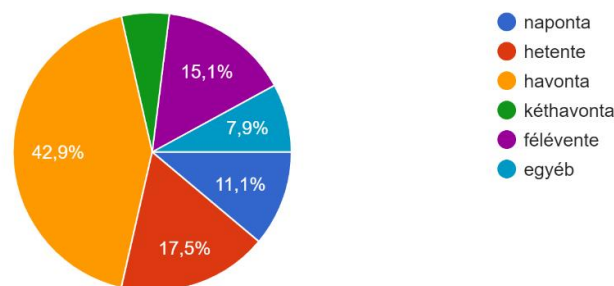
szám (8,7%, azaz 11 fő), akik az egyéb munka kategóriát választották. Az életkori megoszlás is vegyesnek mondható, a legtöbben (39,8 %) a 46-55 év közöttiek voltak. 100 fő, tehát a megkérdezettek döntő többsége beosztotként dolgozik. Ez jól illeszkedik a kutatási témához, hiszen a beosztottak körében van a legnagyobb valószínűsége a pszichoterror kialakulásának. Továbbá a válaszadók fele személyes jelenléttel és csapatban végzi a munkáját. Ez a tényező is fontos, hiszen az egy irodában, munkahelyen való folyamatos összezártság, az állandó teljesítménykényszer is jelentős mértékben járulhat hozzá a konfliktusok kialakulásához.

4.3. A témához kapcsolódó kérdések értékelése

A munkahelyi kommunikációval érdemben összefüggő kérdésnél (*Milyen gyakran kerül sor az Ön munkahelyén értekezletre?*) abból indultam ki, hogy a munkahelyi megbeszélések, értekezletek jelentősen növelik a munkatársak közötti együttműködést, a kommunikációt, csökkenthetik a kiközösítést, az elszeparálódást.

7. Az Ön munkahelyén értekezletre ...kerül sor.

126 válasz

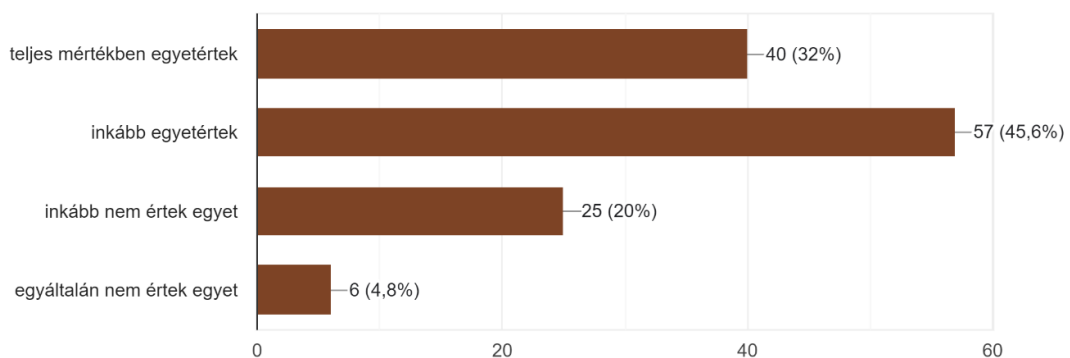


Az eredmények alapján látható, hogy a megkérdezett munkavállalók majdnem fele (42,9 %, azaz 54 fő) havonta részt vesz értekezleten, tehát találkozik a felettesével, a munkatársaival. Viszont véleményem szerint viszonylag magas (19 fő, 15,1%) az a szám is, ahol félévente kerül sor csak az értekezletre. Ezekben az esetekben tehát már nagyon kevés lehetőség van érdemben a kommunikációra, a munkavégzés szempontjából releváns információk átadására, az esetlegesen felmerülő kérdések megválaszolására. A következő kérdésre adott válaszok megoszlása is az előbbi állítást erősíti. A válaszadók mindössze 24,5 százaléka, vagyis 32 ember ért egyet azzal az állítással, hogy *minden lényeges információval rendelkezik, minden lényeges információt megkap, ami a munkája elvégzéséhez szükséges*. 29,4 százaléka a válaszadóknak, tehát 37 ember inkább egyetértett az állítással, míg 34,9 százaléka, tehát 44 munkavállaló egyet is ért, és nem is ért egyet a fenti mondattal. Idekapcsolódik a 11. kérdés is *a munkaköri leírással* összefüggésben. A válaszadók 31,2 százalékanak, tehát mindössze 39 főnek teljesen egyértelmű *a munkaköri leírása*, vagyis az, hogy pontosan milyen munkát kell végeznie a munkahelyén! 71 fő (56,8%) vélte úgy, hogy általában igaz rá ez állítás. Hasonló eredményeket mutatnak a 12. kérdésre adott válaszok is, amely az egyértelmű *felettesi utasításokra* vonatkozik. A megkérdezettek mindössze 31,7 százaléka, tehát 40 ember számára egyértelmű minden esetben a felettese utasítások. A válaszadók több mint a fele (57,9 %, 73 fő) véli úgy, hogy általában egyértelműek a felettesi utasítások. A megkérdezettek 10 százaléka (13 fő) dolgozik úgy a válasz alapján, hogy nem

egyértelmű számára a felettese által adott utasítás, vagyis másképpen fogalmazva nem tudja pontosan, nincs tisztában azzal, hogy milyen munkát kell végeznie, vagy az adott munkát hogyan kell elvégeznie, esetleg az általa végzendő munka valóban a képzettségének felel meg. Innen pedig már csak egy lépés a vonatkozó mobbing-inzultus. Ehhez kapcsolódik az a kérdés is, melyben arra voltam kíváncsi, hogy mindig a végzettségnek és a képzettségüknek megfelelő munkát kapnak a válaszadók. Ideális esetben itt sem kellett volna a számoknak megoszlania, de a megkérdezettek mindössze 31 százaléka, tehát 40 fő értett egyet teljes mértékben az állítással, hogy mindig a megfelelő munkát kapja. 57 ember, tehát 45,6 % inkább egyetértett az állítással, míg a nemmel válaszolók száma 31 fő, ami megint csak a munkahelyi kommunikáció hiányát és egyben a vezetői problémákat is jelzi.

15. Mennyire ért egyet az állítással? Minden esetben a végzettségének és a tudásának megfelelő feladatot kap a munkahelyén.

125 válasz



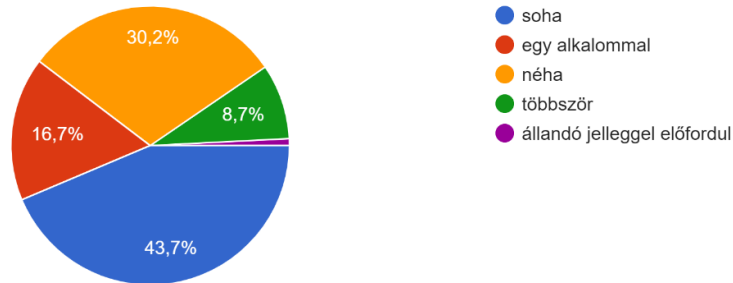
Érdekes kérdés az is, hogy ha valakinek nem kell a munkahelyén semmit csinálnia. Ez is kimeríti ugyanis a mobbing fogalmát, és elvileg elképzelhetetlen szituáció a munkahelyen. Mégis a válaszadó 61 százalékaival nem fordult még elő ez, vagyis a megkérdezettek több mint 30 százalékaival néha, egy-két alkalommal, vagy rendszeresen (ez 5 fő) előfordul, hogy nem kap feladatot a munkahelyén.

A (munkahelyi) kommunikációra vonatkoznak azok a kérdések is, hogy milyen az *alapvető kommunikáció* a munkahelyen (például, hogy rendszeresen köszönnek-e egymásnak a munkatársak vagy a felettes a munkavállalójának, vagy fordítva). A köszönést evidenciának, alapvető illemszabálynak tekinthetnénk, a válaszok mégis mást mutatnak. A válaszadók 66 százalékaival, vagyis 84 emberrel nem fordult elő olyan eset, hogy nem köszöntek a munkatársai vagy a felettese, vagy nem álltak szóba vele. A válaszadók másik, jelentős részével, 42 fővel viszont már előfordultak a fentebb említett szituációk. Ez is nagy szám, mert utal a munkahelyi légkör milyenségére, hiányosságaira. A válaszadók mindössze 25 százaléka, tehát 32 fő nyilatkozott úgy, hogy kifejtheti a véleményét, a gondolatait a munkahelyén anélkül, hogy azt félbe szakítanák. 44 százalék, tehát 55 fő inkább igazként jelölte meg ezt az állítást. Ezek a válaszok is a nem megfelelő munkahelyi kommunikáció létét, hiányosságait igazolják.

A következő kérdéssel már kifejezetten a mobbing inzultusok egyikére kérdeztem rá:
(Előfordult már Önnel, hogy felemelte a hangját a munkatársával/a beosztottjával szemben?)

10. Előfordult már Önnel, hogy a felettese felemelte a hangját az Önnel való kommunikáció során?

126 válasz

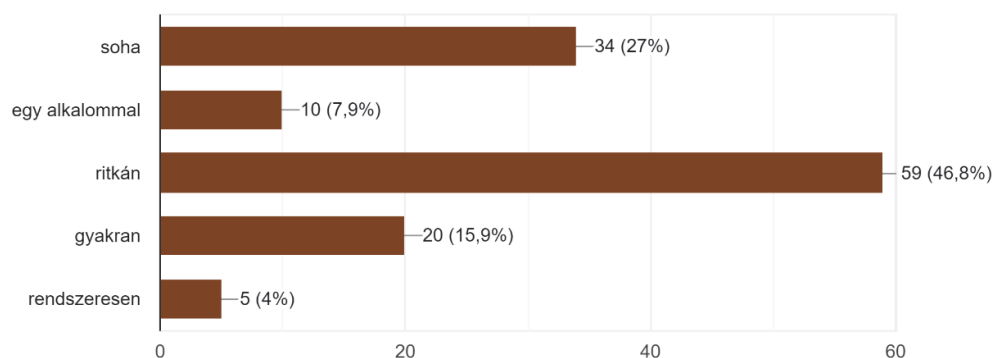


A válaszadók több mint a fele (52, 4%; 66 fő) válaszolt nemmel a kérdésre, míg 34,1 %, vagyis 43 fő adta az a választ, hogy néha előfordult, hogy kiabált. Emellett a megkérdezettek 11,9 százalékával fordult elő egy alkalommal, hogy kiabált a beosztottjával vagy a munkatársával. 2 fő válasza szerint gyakran előfordul a kiabálás a részéről. A kérdést megfordítottam, tehát arra is kíváncsi voltam, hogy milyen gyakran fordul elő, hogy a felettes emelte fel a hangját a beosztottjával szemben. Ez ugyancsak a mobbing inzultusok körébe tartozó jelenség. A válaszadók kevesebb mint a felével (43,7%, 55 fő) nem fordult még elő, hogy kiabált vele a főnöke. 56,4 százaléka a megkérdezetteknek átélt már olyan helyzetet, amikor a felettese felemelte a hangját vele szemben. Úgy gondolom, hogy ez nagyon nagy szám, és igazolja azt a hipotézist, hogy sokan nem is tudják, hogy mobbingnak az áldozatai. Számszerűsítve: 38 emberrel néha, míg 12 emberrel többször/gyakran előfordul, hogy a munkahelyén a felettese felemeli a hangját vele szemben.

A pszichoterror fogalmába tartozik az az esetkör is, amikor a munkavállalóról a munkahelyén pletykálnak, a magánéletét kritizálják. A számok itt is meglepőek számomra.

13. Előfordult Önnel a munkahelyén a magánéletét kritizáló megnyilvánulás, vagy hogy „pletykáltak” Önről a háta mögött?

126 válasz



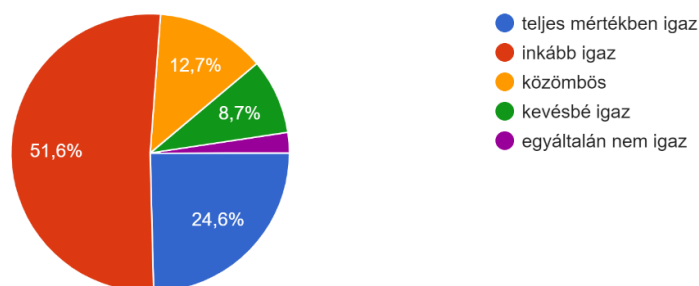
Mindössze a megkérdezettek 27 százalékával, tehát 34 fővel nem fordult még elő, hogy „kibeszélték” volna a munkatársai. 94 fővel fordult már elő, hogy pletykáltak róla a munkahelyén (és nyilván erről tudomása van), amelyből 59 munkavállalóval ez ritkán, míg 25 fővel ez gyakran, vagy rendszeresen előfordul. Ez tehát egy újabb mobbing inzultus, amely a kutatás eredményei szerint a munkavállalók jelentős hányadát érinti.

A védett tulajdonságokra, tehát az egyenlő bánásmód megsértésére vonatkozó kérdések (18) kiterjedtek a fogyatékosokra, az etnikai vagy faji hovatartozásra, nemre, szexuális zaklatásra. Arra a kérdésre, hogy tudnak-e olyan esetről a munkahelyen, ahol valakit etnikai vagy faji hovatartozása, tehát védett tulajdonsága miatt ért támadás, viszonylag sokan, 108 fő, ami a megkérdezettek 85,7 százalékát jelenti, válaszolt nemmel. 6 fő adott igen választ, 9 fő talánnal felelt, és 3 munkavállaló nem szeretne volna ezt a kérdést megválaszolni. Ebből levonható az a következtetés, hogy viszonylag ritka a faji vagy etnikai hovatartozás miatti támadás a munkahelyen. A szexuális zaklatásra több kérdéssel kerestem információt (26., 32.). A válaszadók 71,4 százaléka, 90 fő nyilatkozott úgy, hogy soha nem történt szexuális zaklatás a munkahelyén, 15 fő szerint inkább nem, míg 8 fő szerint történt ilyen, és 10 fő nem szeretett volna erre a kérdésre választ adni. Arra a kérdésre, hogy a munkavállalót érte-e szexuális zaklatás a munkahelyén 105 ember (83,3 százalék) válaszolt nemmel. Én ezt jelentős számként értékelem, mert ez azt is jelenti, hogy 21 ember valamilyen módon érintett volt a munkahelyén (!) szexuális zaklatással összefüggésben. 11 emberrel 1 alkalommal, 3 emberrel több alkalommal, míg 3 emberrel rendszeresen elfordult, hogy a munkahelyén szexuális zaklatás érte. Beszédes az is, hogy 4 ember nem szeretett volna erre a kérdésre választ adni. A pszichológushoz fordulás lehetőségére is rákérdeztem. Itt szinte egyöntetű válasz született: 115 emberrel nem fordult még elő a munkahelyén, hogy a munkatársaival való problémájára pszichológus segítségét ajánlották számára. 5 emberrel egyszer fordult ez elő, míg érdekes az is, hogy 4 ember nem szeretne volna a kérdést megválaszolni...A kérdést úgy is feltettem, hogy a munkatársakkal való problémák megoldása helyett ajánlották-e a munkahelyén a pszichológus segítségét. Itt mindössze 2 ember válaszolta azt, hogy egyszer előfordult vele ez a szituáció.

A munkahelyen felmerülő konfliktusokkal kapcsolatos kérdések (20., 22., 27., 33.) körében arra kérdésre, hogy minden esetben egyértelmű a megkérdezett munkavállaló számára, hogy kihez lehet fordulni munkahelyi konfliktus (felettes, vezető, munkajogász, érdekvédelem, szakszervezet) esetén, 39 fő, tehát kevesebb ember, mint a megkérdezettek fele válaszolt egyértelműen igennel. 55 ember választotta az inkább igaz válaszlehetőséget, ebben feltételezhetünk némi bizonytalanságot, 21 fő választotta az inkább nem, vagy egyértelműen nem lehetőséget. Ez azt jelenti, hogy a megkérdezettek 24,5 százalékának nincs arról releváns információja, hogy egy felmerülő munkahelyi konfliktus esetén mit tehet, kihez fordulhat segítségért. Nem konfliktusra, hanem a munkával összefüggő nehézségekre is rákérdeztem.

22. A munkavégzéssel kapcsolatban felmerülő problémáiban/nehézségeiben minden esetben kap megfelelő segítséget/irányítást a feletteseitől, bizalommal fordulhat hozzájuk.

126 válasz



Itt a válaszadó 24,5 százaléka tartotta teljes mértékben igaznak az állítást, hogy mindig megfelelő segítséget/irányítást kap nehézség esetén a felettesétől és bizalommal fordulhat hozzá.

A munkavégzéssel kapcsolatos visszajelzések, kritikák (23., 25., 30.). Fontosnak tartottam azt a kérdést, hogy *előfordult már Önnel, hogy olyan negatív kritika érte az elvégzett munkájával kapcsolatban, amit igazságtalannak érzett.* A válaszadók mindössze 20 százaléka válaszolt nemmel, vagyis 25 emberrel nem fordult még elő, hogy igazságtalannak érzett negatív kritika érte volna a munkáját. A válaszadók majdnem felével (44%, 56 fő) ritkán fordul elő. Míg fontos azt is hangsúlyozni, hogy a válaszadók másik felével – ez úgy gondolom, hogy jelentős szám - előfordult már, hogy igazságtalanul érte a munkahelyén a munkájával összefüggő kritika. A kérdést megfordítottam, mert arra is választ kerestem, hogy a felettes milyen rendszerességgel ad a munkavállaló számára pozitív visszajelzést, elismerést az elvégzett munkájáért.

A munkahelyen történt fizikai *bántalmazással* összefüggő kérdésre a válaszadók jelentős száma, 112 fő adta azt a választ, hogy nem tud róla, hogy történt volna a munkahelyén fizikai bántalmazás. 9 ember tud arról, hogy történt fizikai bántalmazás, míg ketten választották a „talánt”, és 3 fő nem szeretett volna erre a kérdésre válaszolni. Ezek a számok arra engednek következtetni, hogy elenyésző a fizikai bántalmazás a (vizsgált) munkahelyeken.

5. Összegzés

Összegzésként rögzíthető, hogy a kérdőíves kutatás döntően igazolta a kutatás elején megfogalmazott hipotéziseket. Az első feltételezés azt volt, hogy a munkahelyi zaklatás, és a pszichoterror nagyon sok munkavállalót érint, jelentős számban fordul elő a munkahelyeken a mobbing inzultusok körébe tartozó magatartás. Ezt valóban igazolta a kutatás, mert számos olyan magatartás éri a munkavállalókat, amelyek a fenti fogalmak valamelyikébe illeszthetőek. (nem beszélnek vele, nem köszönnek a munkatársak, kiabál a főnök...). Jelentősnek tartom a szexuális zaklatással érintettek számát is, és az a kutatás továbblépése lehetne, hogy az érintett 17 fő (és még 4 fő, aki nem szeretett volna válaszolni), vajon hová fordult/fordult-e illetékes szervhez az őt ért sérelem miatt, hiszen ez – ahogy a dolgozatban is szó volt róla – védett tulajdonság miatt az egyenlő bánásmód megsértését is jelenti. A másik feltételezés egyik részét - mely szerint a nem megfelelő vagy hiányzó munkahelyi kommunikáció táptalaja lehet a konfliktusnak, ami előidézhetheti a zaklatást, mind a mobbingot, a pszichológiai zaklatást – is

igazolta a kutatás, tehát azt, hogy sok munkahelyen nem megfelelő vagy teljes mértékben hiányzik a kommunikáció (így utal erre az értekezletek (kevés) száma, a hiányos munkaköri leírások, a munkával kapcsolatos igazságtalan kritikák, valamint a kevés pozitív visszajelzés is a felettes részéről.) A harmadik hipotézist is bizonyította a kutatás, vagyis azt, hogy a munkavállalók többsége nincs elegendő információ birtokában, hogy milyen lépéseket (szakszervezet, munkajogász, felettes szerv) tehet a jogilag szabályozott munkahelyi zaklatás és a jelenlegi jogi szabályozásban csak érintett mobbing, a pszichoterror esetén.

IRODALOMJEGYZÉK

1. A munkahelyi zaklatás és erőszak felszámolása: <https://www.ecsa.eu/sites/default/files/2018-03/Guidelines%20to%20shipping%20companies%20HU.pdf>
2. *A munkahelyi zaklatás megelőzése és a jogérvényesítés formái.* EBH Füzetek. 2015. <http://84.206.127.9/sites/default/files/kiadvany/EBH%201%20HUN%20web.pdf>
3. *Az Egyenlő Bánásmód Hatóság Tanácsadó Testületének 2008. áprilisi állásfoglalása a zaklatás és a szexuális zaklatás fogalmáról.* https://www.ajbh.hu/documents/10180/3908613/szexualis_zaklatas.pdf/d73f3f47-df3b-a0d2-6b31-4af105ccbd9c?version=1.0&t=1617961002880&
4. *Az egyenlő bánásmód követelményének a megsértésével kapcsolatos munkaügyi bírósági joggyakorlat.* Összefoglaló vélemény. https://www.kuria-birosag.hu/sites/default/files/joggyak/osszefoglalo_velemeney_-_egyenlo_banasmod.pdf
5. Bányai-Márton Gábor-Boruzs Klára-Bíró Klára: A munkahelyi mobbing kezelésének jogi vetületei. *International Journal of Engineering and Management Sciences (IJEMS)* 2016/1., 1–9. DOI:10.21791/IJEMS.2016.1.10.
6. Dr. Hideg Milán István: A munkahelyi stressz szabályozása az Európai Unióban. In: *Munkajog*, 2020/2. szám. 28-32.
7. Dr. phil. Christa Kolodej: *Neues zu den Angststörungen und neue Ängste: Grundlagen der Mobbingberatung – Von der Angst zur Handlungskompetenz.* 2013.
8. Garami Mária: *Az élethosszig tartó tanulás és a mobbing kérdései. Válasz irat „A fenntartható munkaerőpiac dilemmája” vitaanyagára.* In: *Munkaügyi Szemle*, 2022. április. <https://www.munkaugyiszemle.hu/az-elethosszig-tarto-tanulas-es-mobbing-kerdesei>
9. Garami Mária: *Issues of mobbing.* In.: *Doktoranduszok Fóruma*, Miskolc, 2023. 49-53. o.
10. Gary Chapman-Harold Myra-Paul White: *Mérgező munkahelyek. Hogyan óvjuk meg testi-lelki egészségünket a negatív környezetben?* Harmat Kiadó, Budapest, 2016.
11. Gyulavári Tamás: *Egyenlő bánásmód törvény - Célok és eredmények.* In: Majtényi Balázs (szerk.): *Lejtős pálya. A magyar antidiszkrimináció és esélyegyenlőség.* L'Harmattan, Budapest, 2009.
12. Josef Schwitckerach-Moritz Holz: *Mobbing a munkahelyi pszichoterror.* Z-Press Kiadó, Miskolc, 2014.
13. Juhász Tímea: *Miképpen érintettek, és hogyan reagálnak a nők és a férfiak a munkahelyi lelki terrorra?* In: *Opus et Educatio*. 5. évfolyam, 3. szám. 375-381. o.
14. Kaucsek György – Simon Péter: *Pszichoterror a munkahelyen, I–II.* *Humánpolitikai Szemle* 7. évfolyam. (1996) 9.,10. 39–45. o., 41–49. o.
15. Klein Sándor: *Vezetés és szervezet pszichológia*, Budapest, Edge, 2001.
16. Marton Tamás: *Mobbing, bullying-, pszichoterror-, szociális stressz a munkahelyeken.* In: *Munkaügyi Szemle*, 2006. július-augusztus, 41-48. o.
17. Mazur Tímea: *A munkavállalókat fenyegető egyik legnagyobb veszély - A munkahelyi mobbing.* 2017. <https://perepo-dolgozat.uni-pannon.hu/id/eprint/9827/>

18. *Mobbing-Definition und Arten von Mobbinghandlungen nach Leymann.*
https://www.vbe.berlin/fileadmin/user_upload/www_vbe_berlin/pdf/schule/mobbing_handlungen.pdf
19. Monori Zsuzsanna Éva: *A zaklatás büntetőjogi és antidiszkriminációs tényállásainak elhatárolási kérdései.* 2016. https://acta.bibl.u-szeged.hu/49937/1/forum_doctorandorum_2016_121-145.pdf
20. Szakács Dóra: *A munkahelyi pszichoterror jelensége a munkajogban* = The phenomenon of workplace mobbing in labour law. In: [Jogi tanulmányok](#), 1. szám. 2021. 521-534.
21. Vajda Róza: *Mobbing: A munkahelyi pszichoterror (mobbing) és a kapcsolódó szolgáltatások Magyarországon. A „Mobbing – raising awareness of women victims of mobbing” elnevezésű Daphne-projekt kutatási beszámolója*, 2006.
22. Zaccaria Márton Leó: *Az egyenlő bánásmód elvének érvényesülése a munkajog területén a magyar joggyakorlatban.* PhD-értekezés, Debrecen, 2014.

A NEMZETKÖZI LÉGI ÁRUFUVAROZÁS

International carriage of goods by air

MÁTYÁS IMRE**

Jelen tanulmány a légi áru fuvarozási szerződés, mint a leggyorsabb és egyre szélesebb körben alkalmazott fuvarozási mód kialakulását, háttérének és szabályozásának bemutatását célozza. A XX. században formálódó szabályok sokat merítettek a vasúti áru fuvarozás megoldásaiból, de a többi fuvar mód is hatást gyakorolt a szabályrendszer kialakulására. Milyen jogforrási mechanizmus rendezi jelenleg ezt a szerződéstípust és melyek a sajátosságai? Hogyan mentheti ki magát a fuvarozó? Ezeket a kérdéseket vizsgáljuk a tanulmányban.

Kulcsszavak: *Varsói egyezmény, Montreali Egyezmény, air waybill, fuvarozó, felelősség*

This study aims to present the development, background and regulation of the air freight contract as the fastest and increasingly widely used mode of transport.

The rules formed in the 20th century drew a lot from the solutions of rail freight, but other modes of transport also had an impact on the development of the rule system. What source of law mechanism currently governs this type of contract and what are its characteristics? How exculpation works? These questions are investigated in the present paper.

Keywords: *Warsaw Convention, Montreal Convention, Air waybill, carrier, liability*

1. Bevezetés

A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga, vagy ha jobban tetszik, nemzetközi üzleti jog jogviszonyai két alapvető jellegzetességet hordoznak magukban. Az egyik a lényeges külföldi elem megléte, amely kollíziót okoz, azaz felveti két vagy több jogrendszer alkalmazásának lehetőségét, a másik pedig a gazdasági-üzleti jelleg, tehát a profit elérésének célja. Az első esetben, a jogrendszerek összeütközését vagy a felek jogválasztása (*lex pro voluntate*) vagy pedig a fórum közvetett jogrendezése oldhatja fel, míg a gazdasági-üzleti jelleg nem határon átnyúló sajátosság, a belföldi polgári jogi/kereskedelmi jogviszonyokat is a rendszeresség, üzletszerűség és a haszonszerzési cél jellemzi.

Ha tehát ez a két feltétel fennáll, akkor a jogviszony vitán felül a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogának hatálya alá tartozik.

Ezen viszonylagosan önálló, komplex jogterület¹ különös részét alapvetően a szerződések joga teszi ki, amelyből két nagy csoport képezhető. Az egyik a főszerződések kategóriája, amelyek a gazdasági céljukat magukban hordozó szerződések tartalmazzák, a másik pedig a mellék- vagy járulékos szerződések, amelyek a főszerződések gazdasági céljának megvalósulását hivatottak elősegíteni.²

* DR. MÁTYÁS IMRE

PhD, egyetemi docens,
ME-ÁJK Európai és Nemzetközi Jogi Intézet
Európai és Nemzetközi Magánjogi Tanszék
imre.matyas@uni-miskolc.hu

* ¹ Mádl Ferenc definíciója, ld. MÁDL Ferenc: *Összehasonlító nemzetközi magánjog – A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. Gazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1978, 248.

² VÖRÖS Imre: *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. I-II-III. Krim Bt., Budapest, 2004. 76-77.

Az első csoportba az adás-vételi szerződés, a nagyberendezések szállítása és szerelése, a technológia és ismeretátadásra vonatkozó szerződések, valamint a lízingszerződés sorolható, míg a mellékszerződések körében található az áruk továbbítására vonatkozó, a nemzetközi fizetések lebonyolítását megvalósító, valamint a piacszervező ügyleteket.

Jelen írásban az áruk továbbítását taglaló szerződések közül³ a légi áru fuvarozási szerződést vesszük górcső alá.

2. A kezdetek

A légi áru fuvarozás a legfiatalabb a klasszikus fuvar módok közül, ám a jogforrási kereteket tekintve ez nem mondható el. A repülés története alig 120 évre nyúlik vissza, ha a szűk értelemben vett, merev szárnyú repülést értjük alatta, de kialakulása az emberiség több évezredes álma volt.

Már az ókori mitológiában is megjelent a repülés iránti vágy, mint például a görög Ikarosz története, aki viasszal rögzített szárnyakkal próbált a Nap felé repülni. Leonardo da Vinci az 1400-as évek végén és az 1500-as évek elején rajzolt tervekkel különböző repülő szerkezetekhez, mint például az ornitópter, amely madárszerű szárnycsapásokkal működött volna. 1783-ban a francia Montgolfier fivérek alkották meg az első működő hőlégballont. Az első, ember által vezetett repülésük mindössze 8 kilométeres volt, de maga a tény, hogy ember bármely utat meg tudott tenni a levegőben, hatalmas előrelépést jelentett. Az igazi áttörést a Wright fivérek érték el 1903-ban, amikor megalkották a *Flyer* nevű gépet, amely Észak-Karolinában hajtott végre az első igazolt motoros repülést.⁴ Orville Wright repülése mindössze 12 másodpercig tartott ugyan, de ez volt az emberiség történetében ez volt az első dokumentált, hivatalos repülés. Az első világháború alatt a repülés gyors fejlődésnek indult, mivel a repülőgépek katonai célokra is felhasználhatóvá váltak, így kiemelt érdek fűződött fejlesztésükhöz.

A két világháború között, az 1920-as években megjelentek az első kereskedelmi járatok. A Boeing és Douglas Aircraft olyan gépeket fejlesztett ki, mint a Boeing 247 vagy a Douglas DC-3, amelyek biztonságosabbá és kényelmesebbé tették a hosszú távú utasszállítást. Az 1940-es évek végén megjelentek a sugárhajtóműves gépek, amelyek lehetővé tették a gyorsabb utazást. Az 1960-as évektől kezdve a repülés összefonódott az űrutazással. 1969-ben Neil Armstrong elsőként lépett a Holdra az Apollo 11 küldetés keretében. A 20. század végére és a 21. század elejére a repülés széles körben elérhetővé vált, a szuperszonikus utasszállító Concorde is repült (1976-2003). Ma már drónok, elektromos repülőgépek és a kereskedelmi űrutazás lehetőségei is fejlődnek, a jövő pedig a még környezetkímélőbb és gyorsabb repülés irányába mutat.

A légi áru fuvarozás kiemelkedő jelentőségű, hiszen az árut minden fuvarfajtnál gyorsabban és nagyobb hatótávolságúra tudja eljuttatni. A nemzetközi légi áru fuvarozás az áruk gyors és hatékony mozgatását teszi lehetővé, különösen olyan termékek esetében, amelyek gyorsan romlanak, vagy amelyek sürgős célba juttatásához kiemelt érdek fűződik. Az élelmiszerek, elektronikai cikkek, gyógyszerek, és egyéb kiemelt termékek szállítása miatt ez az iparág hatalmas jelentőséggel bír.

Az első légi áruszállítmány 1910-ben emelkedett a levegőbe az Egyesült Államokban, amikor egy amerikai áruház 200 font selymet szállított 65 mérföldre Daytonból Columbus-ba.⁵ A Wright testvérek által feltalált B-modell repülőgép egy gyorsvonattal versenyzett annak eldöntése érdekében, hogy melyik szállítási mód lesz a gyorsabb. A repülőgép győzött, demonstrálva azt, hogy a légi áruszállítás valóban életképes fuvar módzat. A második világháború igen komoly, bár haditechnikai jellegű fejlesztései jótékony hatást gyakoroltak a

³ Ezek a szerződések a nemzetközi vasúti, közúti, légi, vízi (ebben tengeri és folyami egyaránt) valamint multimodális, illetve konténeres áru fuvarozási ügyletek.

⁴ https://airandspace.si.edu/collection-objects/1903-wright-flyer/nasm_A19610048000

⁵ <https://firstflightaviation.com/the-history-of-aviation-in-dayton-oh/>

teherszállító repülőgépek technikai megoldásait illetően, így megalapozták a modern légi teherszállítás fejlődését. 1968-ban a Boeing gyár bemutatta a 747-es modelljét, az első olyan széles törzsű repülőgépet, amelynek rakterében teljes raklapokat lehetett szállítani.⁶ Végleges kialakítását háromféle konfigurációban kínálták: kizárólag utasszállító, kizárólag teherszállító, valamint egy átalakítható utas- és teherszállító modellt alkottak a tervezők. A teherszállító gépet egy csuklós orrkúpon keresztül rakodták be és ki.⁷ A globális gazdaság fejlődésével az 1970-es években jelentősen megnőtt a légi áruszállítás volumene. A világkereskedelem bővülésével egyre több árut szállítottak légi úton. Az 1990-es években az e-kereskedelem megjelenése tovább növelte a légi áruszállítás iránti keresletet, mivel a gyors szállítási lehetőség az online vásárlás egyik fő vonzereje lett. A nagy logisztikai cégek, mint a FedEx, UPS, DHL, valamint a nemzeti légitársaságok speciális teherszállító gépekkel rendelkeznek, és hatalmas repülőtéri hálózatokat alakítottak ki. A világ legnagyobb áruforgalmú repülőterei, például Hongkong, Memphis, Anchorage, Szöul és Dubai, mind kiemelt szerepet töltenek be az áruelosztásban. A légi áru fuvarozás fontos eleme a globális kereskedelmének, hozzájárul a gazdasági fejlődéshez és munkahelyek millióit teremti meg. A légi áruszállítás több mint 6 milliárd USD értékű árut szállít, ami a világkereskedelem értékének mintegy 35%-át teszi ki.⁸ A légi áru fuvarozás tehát a fogyasztói társadalom és a globális gazdaság motorja, amely a gyors fuvarozás igényének eleget téve nagy szerepet töltött be az évtizedek során és folyamatosan fejlődik.

3. Jogforrási háttér

A légi áru fuvarozás elterjedése annak köszönhető, hogy korábban elképzelhetetlen távolságra és hatékonysággal lehetett árut eljuttatni. A már hivatkozott technikai fejlődés révén mindez egyre nagyobb biztonságban valósulhatott meg, elősegítve a külföldi, mi több, interkontinentális piacok elérését és ezáltal a határon átnyúló szerződések volumenének növelését. Hátránya ugyanakkor, hogy fajlagosan a legnagyobb költséghányaddal dolgozik, azaz a legdrágább fuvar mód, illetve rendkívül környezetszennyező, hiszen a nagy repülőgépek egy-egy úton akár 100 tonna kerozint is elhasználnak.⁹

A légi áru fuvarozás jogi szabályozása összetett, hiszen magában foglalja a nemzetközi és nemzeti jogszabályokat, az ágazati megállapodásokat, valamint a különböző jogi területeket érintő kérdéseket, például a vámjogot, a felelősségvállalást és a biztonsági előírásokat.

A légiközlekedés szabályairól szóló, 1919-ben megkötött Párizsi Egyezmény fektette le a szabályozás alapjait, majd 1929-ben született meg a légi áru fuvarozás egyik alapdokumentuma, a nemzetközi légifuvarozás egyes szabályainak egységesítése tárgyában kötött Varsói Egyezmény¹⁰, amely egyaránt vonatkozott a személyszállításra és áru fuvarozásra, kiemelt figyelmet fordítva ez utóbbiak tekintetében a légifuvarozók

⁶ <https://www.thisdayinaviation.com/30-september-1968/>

⁷ <https://logijobsblog.hu/tudasfejlesztes/a-legi-aruszallitas-rovid-tortenete/>

⁸ Ld. 7. lábjegyzet

⁹ Ennek okán igen szigorú korlátozás alá esik a repülés, így az Európai Unió meghatározta a kibocsátás kereskedelmi rendszert (Europea Union Emissions Trading System - EU ETS), amely kulcsfontosságú eszköz a szén-dioxid (CO₂) és más üvegházhatású gázok kibocsátását szabályozni hivatott klímacélok elérése terén. Erről bővebben ld. EU ETS Handbook https://climate.ec.europa.eu/document/download/8cabb4e7-19d7-45bd-8044-c0dccc1a64243_en?filename=ets_handbook_en.pdf

MAYER, Benoit The International Legal Regulation of Air Transport Emissions. *Environmental Law Review*, 2019 21(1), 47-63.

¹⁰ Convention for the Unification of certain rules relating to international carriage by air, A nemzetközi légifuvarozás egyes szabályainak egységesítése tárgyában kötött egyezmény, Varsó 1929, Magyarországon kihirdette a nemzetközi légi fuvarozásra vonatkozó 1929. évi varsói nemzetközi egyezmény becikkelyezéséről szóló 1936. évi XXVIII. törvénycikk.

felelősségi szabályaira a nemzetközi árufuvarozás során bekövetkező károkért.¹¹ A Varsói Egyezményt előbb az 1955-ös Hágai Egyezmény¹² majd több, Magyarországon ki nem hirdetett egyezmény és jegyzőkönyv is módosította, mint például az 1961-es Guadalajarai Egyezmény, az 1971-es Guatemalai jegyzőkönyv, továbbá az 1975-ös Montreali Jegyzőkönyvek.¹³

Az elkerülhetetlen ráncfelvarrást a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet¹⁴ (rövidítve ICAO) keretében, 1999-ben elfogadott Montreali Egyezmény jelentette,¹⁵ amely kiegészítette és korszerűsítette a Varsói Egyezményt, lefektetve a felelősségre és kártérítésre vonatkozó szabályokat. A Montreali Egyezmény világszerte elfogadott keretet biztosít a légitársaságok és az ügyfelek közötti viszonyra.¹⁶

4. A fuvarozó felelőssége

A légi fuvarozási szerződés konszenzuális ügylet, amelynek létrejöttéhez nem szükséges fuvarokmány, a légi fuvarlevél kiállítása. Fontos szempont azonban, hogy a fuvarozót csak a pontosan kitöltött fuvarlevél esetén illeti meg a Varsói Egyezményben meghatározott védelem. Az egyezmény az alábbiak szerint határozza meg a fuvarozót megillető kimentési okokat.

18. Cikk.

(1) A fuvarozó a felelős a feladott poggyász megsemmisülése, elvesztése vagy megrongálódása esetén keletkező károkért, ha a kárt okozó esemény a légi fuvarozás alatt következett be.

(2) A fuvarozó az áru megsemmisülése, elvesztése vagy megrongálódása esetén bekövetkező kárért csak azzal a feltétellel felelős, hogy a kárt okozó esemény a légi fuvarozás alatt következett be.

(3) A fuvarozó azonban nem tartozik felelősséggel, ha bizonyítja, hogy az áru megsemmisülése, elvesztése vagy megrongálódása kizárólag az alábbi egy vagy több ok miatt következett be:

a) az áru belső hibája, minősége vagy tökéletlensége;

b) az áru hibás csomagolása, amelyet nem a fuvarozó vagy alkalmazottjai vagy megbízottjai végeztek;

c) háborús cselekmény vagy fegyveres konfliktus;

d) a szállítmány belépésével, kilépésével vagy átutazásával kapcsolatban végrehajtott hatósági intézkedés.

(4) Az e cikk előző bekezdéseinek az értelmében vett légi fuvarozás azt az időszakot jelenti, amely alatt a fuvarozó felelős a poggyászért vagy a szállítmányért, függetlenül attól, hogy a poggyász vagy a szállítmány repülőtéren, repülőgép fedélzetén vagy repülőtéren kívüli leszállás esetén bármely más helyen van.

(5) A légi fuvarozás időtartama nem terjed ki a repülőtéren kívül végzett szárazföldi, tengeri vagy folyami fuvarozásra. Ha azonban erre a fuvarozásra légi fuvarozási szerződés keretében kerül sor berakodás, kézbesítés vagy átrakás céljából, az ellenkező

¹¹ SHAWCROSS, M., & BEAUMONT, M.. *Air Law*. London: Butterworths 2001

¹² Magyarországon kihirdette az 1964. évi 19. tvr.

¹³ MOLNÁR István János – OSZTOVITS András Mihály – PALÁSTI Gábor Péter: *Nemzetközi Magánjog és Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Joga* – kiegészítő jegyzet, (szerk: Palásti Gábor) Patrocinium, Budapest, 2013. 153.

¹⁴ International Civil Aviation Organization (ICAO) icao.int

¹⁵ The Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air, Magyarországon kihirdette a Montrealtban, 1999. május 28-án kelt, a nemzetközi légi fuvarozásra vonatkozó egyes jogszabályok egységesítéséről szóló Egyezmény kihirdetéséről szóló 2005. évi VII. törvény.

¹⁶ Ehhez bővebben: DEMPSEY, P. S., & MILDE, M.. *International Air Carrier Liability: The Montreal Convention of 1999*. Montreal: McGill University. 2005.

bizonyításáig azt kell feltételezni, hogy a kár olyan esemény következménye, amely a légi fuvarozás alatt következett be.

Jól látható, hogy jelen cikk együtt szabályozza a személyszállítást és áru fuvarozást, így a légi utasok poggyászát érintő kárról is rendelkezik.

Találónan jegyzi meg Bánrévy, hogy a Varsói Egyezmény felelősségi rendszere, ellentétben a vasúti vagy közúti áru fuvarozással, részben vétkességen alapul. A fuvarozónak tehát bizonyítani kell, hogy maga vagy alkalmazottai minden szükséges intézkedést megtettek a kár elhárítása érdekében, továbbá, hogy ilyen intézkedések megtételére nem volt szükség. Ezek alapján a légifuvarozó felelőssége vegyes természetű, hiszen az áru késedelme vagy elvesztése esetén nem hivatkozhat arra, hogy nem terhei felróhatóság. Ha az árut nem tudja kiszolgáltatni, akkor felelőssége megállapítható.¹⁷

Már Vörös is előrevetítette a Varsói Egyezmény reformjának elkerülhetetlenségét,¹⁸ ami a már említett Montreali Egyezményben öltött testet. Az egyezmény 2003. november 4.-i hatálybalépését követően keletkeztek bizonyos értelmezési nehézségek, mivel a Varsói Egyezmény ugyanúgy hatályban maradt, így el kellett döntenie, az adott jogviszonyban érintett államok valójában mely egyezmény szerződő felei. Később annyiban konszolidálódott a helyzet, hogy a jelentősebb államok csatlakoztak a Montreali Egyezményhez¹⁹, így jellemzően már ez utóbbi nyer alkalmazást í légi fuvarozással kapcsolatos jogviszonyokban. Az Egyezmény hasonlóságot mutat elődjével annyiban, hogy ugyanúgy alkalmazható a személyszállításban keletkezett károk érvényesítése tekintetében is, tehát személyek, poggyász vagy áru minden olyan nemzetközi fuvarozására alkalmazást nyer, amelyet légi jármű díjazás ellenében végez. Ugyancsak alkalmazást nyer azokra az ingyenes fuvarozásokra is, amelyeket valamely légi fuvarozási vállalkozás légijárművel, ellenszolgáltatás nélkül teljesít.²⁰ Mivel az egyezmény, címéből is adódóan csak nemzetközi fuvarozásra alkalmazható, szükséges, meghatározni annak mibenlétét. *A nemzetközi fuvarozás minden olyan fuvarozás, amelyeknél a szerződő felek megállapodása szerint az indulási és a rendeltetési hely – akár a fuvarozás megszakításával vagy átrakodással, akár anélkül – vagy két Szerződő Állam területén, vagy csak az egyik Szerződő Állam területén helyezkedik el, de a megállapodásban egy másik Állam területén lévő közbeeső leszállást irányoztak elő, akkor is, ha az az Állam nem tartozik a Szerződő Államok közé. A jelen Egyezmény értelmében nem minősül nemzetközinek a fuvarozás, ha az egy Szerződő Állam területén lévő két pont között, egy másik Állam területén lévő közbeeső leszállás kikötése nélkül történik.*²¹

A légi fuvarozás fuvarokmánya a légi fuvarlevél amely a szerződés létrejöttének nem előfeltétele, de kiállításra célszerű a felek számára, az ugyanis tanúsítja a fuvarszerződés létrejöttét, az áru átvételét és a fuvarfeltételeket.²² A fuvarozó számára, csakúgy mit egyéb fuvarfajtaánál, fontos az átvett áru mennyiségének, minőségének és csomagolásának ellenőrzése, és ezen tény feltüntetése a fuvarlevélen. A Montreali Egyezmény körében a fuvarozó felelős az árunak a légi fuvarozás során bekövetkező késedelméért, elvesztéséért vagy sérüléséért, ezen intervallum magában foglalja azt az időtartamot, amelynek során az áru a fuvarozó felügyelete alatt volt.

¹⁷ BÁNRÉVY Gábor: *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. Szent István Társulat, Budapest, 2003. 160.

¹⁸ VÖRÖS i. m. II. 222.

¹⁹ Az egyezménynek Jelenleg 137 tagja van, 136 ország, és az Európai Unió, amely a Tanács 2001/539/EC számú, 2001. április 5-én kelt határozata (OJ L 194, 18.7.2001) Council 2001/539/EC Council Decision of 5 April 2001 on the conclusion by the European Community of the Convention for the Unification of Certain Rules for International Carriage by Air (the Montreal Convention

²⁰ Montreali Egyezmény 1. cikk. 1. pont

²¹ Montreali Egyezmény 1. cikk. 2. pont

²² SIPOS Attila: *The Air Carrier's Liability for Damage Caused to Cargo, Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae. Sectio iuridica*. 2020, 158.

18. cikk 1. *A fuvarozó csak azzal a feltétellel viseli a felelősséget az áru megsemmisülése vagy elvesztése vagy megrongálódása esetén elszenvedett kárért, ha az elszenvedett kárt okozó esemény a légi fuvarozás közben történt.*

A kimentési okok tekintetében az egyezmény elődjéhez hasonló megoldást alkalmaz

18. cikk 2. *A fuvarozót azonban nem terheli felelősség, ha és amennyiben bizonyítani tudja, hogy az áru megsemmisülése vagy elvesztése vagy megrongálódása az alábbi egy vagy több dolog következménye:*

a) *az áru belső hibája, minősége vagy eltérése;*

b) *az áru hibás csomagolása, amelyet a fuvarozótól, az alkalmazottaitól vagy megbízottaitól eltérő személy végzett el;*

c) *háborús cselekmény vagy fegyveres konfliktus;*

d) *az áru belépésével, kilépésével vagy áthaladásával kapcsolatosan valamely hatóság tevékenysége.*

A késelem tekintetében helye van a felróhatóság ellenbizonyításának, azaz a fuvarozó az általános szabályok szerint mentheti ki magát.

19. cikk *A fuvarozó viseli a felelősséget azért a kárért, amelyet az utasok, a poggyász vagy az áru légi fuvarozása során előállt késelem okozott. Mindazonáltal a fuvarozót nem terheli felelősség a késelem miatt bekövetkezett kárért, ha bizonyítja, hogy ő maga, az alkalmazottai és megbízottai minden ésszerűen szükségessé váló lépést megtettek a kármegelőzés érdekében, vagy azt bizonyítja, hogy lehetetlen volt, hogy ő maga, az alkalmazottai vagy megbízottai ilyen lépéseket tegyenek.*

A légi áru fuvarozás során, az (részben) objektív felelősséget ellensúlyozandó, korlátozott kártérítés érvényesül. A fuvarozó felelősségének megállapítása esetén, árukilogrammonként 17 SDR²³ fizetési kötelezettség terheli, kivéve, ha az árut illetően kiszolgáltatási érdekevallást jelentettek be,²⁴ de érdekes módon még itt is van helye ellenbizonyításnak.

Az érdekérvényesítés körében a kárt az átvételtől számított 14 napon belül, írásbeli óvás formájában kell bejelenteni.²⁵ Az óvás benyújtásának elmulasztása esetén a fuvarozóval szemben igény nem érvényesíthető.

A légi fuvarozóval szemben támasztott igények 2 év alatt évülnek el.²⁶

5. A Varsói és Montreali Egyezmények viszonya

A Varsói Egyezmény és a Montreali Egyezmény egyaránt a nemzetközi légi közlekedés szabályozását célozza, különösen a felelősségre vonatkozó kérdésekben, például balesetek, késések, poggyászkárok és árukárok esetén. A két egyezmény között azonban jelentős különbségek mutatkoznak, amelyek az eltelt idő alatt a légiközlekedésben végbement fejlődést tükrözik.

²³ SDR - Special Drawing Rights a Nemzetközi Valutaalap (IMF) által meghatározott számlapénz, elszámolási egység. 2024. november 26.-án 1 EUR 1,24 SDR-t, míg 1 USD 1,31 SDR-t tesz ki.

²⁴ Montreali Egyezmény 22. cikk, 3. pont.

Áru fuvarozása során a fuvarozó felelőssége megsemmisülés, elvesztés, megrongálódás vagy késelem esetén kilogrammonként 17 SDR összegre korlátozott, kivéve, ha a feladó, amikor a küldeményt a fuvarozónak átadta, külön kiszolgáltatási érdekevallást tett, és az ezért felszámított esetleges pótdíjat megfizette. Ebben az esetben a fuvarozó a bevallott összeg erejéig felel, hacsak nem bizonyítja, hogy ez az összeg a feladónak a kiszolgáltatáshoz fűződő tényleges érdekét meghaladja.

²⁵ Montreali Egyezmény 31. cikk, 2. pont.

Kár esetén az átvételre jogosult személynek a kár észlelését követően haladéktalanul, de ellenőrzött poggyász esetében legkésőbb az átvételtől számított hét napon belül, míg áru esetében legkésőbb az átvételtől számított tizennégy napon belül óvást kell benyújtania a fuvarozónál. Késelem esetében az óvást legkésőbb a poggyász vagy az áru neki való kiszolgáltatása napjától számított huszonegy napon belül kell benyújtani.

²⁶ Montreali Egyezmény 35. cikk

Varsói Egyezmény a légi közlekedés kezdeti időszakában hozták létre. Célja az volt, hogy egységesítsék a légitársaságok felelősségét az utasok, poggyászok és áruk sérülése vagy elvesztése esetén, miközben inkább az volt megfigyelhető, hogy szabályozása, a túlzott kártérítési követelések elkerülése érdekében a légitársaságok érdekeit képviselte. A Montreali Egyezmény a Varsói Egyezmény modernizált változata, az 1990-es évekre ugyanis a légi közlekedés jelentős fejlődésen ment keresztül, és szükség volt egy olyan rendszerre, amely jobban tükrözi a globális gazdaság és jogi környezet elvárásait.

A felelősségi kérdések tekintetében a Varsói Egyezmény kilogrammonként 250 aranypéNZ egységben (akkori értéken kb. 20 USD/kg) korlátozta a légitársaságok felelősségét az áru fuvarozás során keletkező károkért, amely összeget az áru teljes súlya alapján számították ki. A bizonyítási teher a feladón volt, a légitársaság felelőssége csak akkor állt fenn, ha előbbi bizonyítani tudta az áru sérülését, késedelmét vagy elvesztését. A fuvarozó mentesülhetett a felelősség alól, ha bizonyította, hogy minden szükséges intézkedést megtett a kár elkerülése érdekében, vagy, hogy a kár elháríthatatlan esemény következménye volt. A Montreali Egyezmény jelentősen átalakította a légi áru fuvarozást érintő felelősségi rezsímet, modernizálva és kilogrammonként 17 SDR-re (hozzávetőlegesen 23 USD) emelve a kártérítési korlátot.²⁷

A légitársaság objektív felelősséggel tartozik az áru sérüléséért, elvesztéséért a fuvarozás teljes időtartama alatt, ám mentesül, ha bizonyítja, hogy a kárt az egyezmény 18. cikk 2. pontjában felsorolt négy tényező valamelyike okozta. A késedelem tekintetében pedig a 19. cikk alapján mentesülhet a fuvarozó, ha bizonyítja, hogy ő maga, az alkalmazottai és megbízottai minden ésszerűen szükségessé váló lépést megtettek a kármegelőzés érdekében, vagy azt bizonyítja, hogy lehetetlen volt, hogy ő maga, az alkalmazottai vagy megbízottai ilyen lépéseket tegyenek. A Montreali Egyezmény mentesülést biztosít a fuvarozónak, ha a kárt a jogosult hanyagsága vagy egyéb jogtalan cselekménye vagy mulasztása okozta vagy ahhoz hozzájárult.²⁸ Ez azonban fordítva is igaz, hiszen a fuvarozó teljes felelősséggel tartozik, ha a fuvarozó, az alkalmazottai vagy megbízottai cselekményéből vagy mulasztásából bekövetkezett kár annak a következménye, hogy a fuvarozó, az alkalmazottai vagy megbízottai szándékosan, károkozás céljából, vagy hanyagságból és annak tudatában cselekedtek, hogy kárt okoznak.²⁹

A Montreali Egyezmény egyszerűbb és egységesebb jogi keretet hozott létre, amely a globális áru fuvarozásban egyértelműbb felelősségi és kártérítési feltételeket biztosít, külön cikket szentelve a Varsói Egyezményhez fűződő viszonyának, ahol rögzíti, hogy az új egyezmény minden szabály felett áll.³⁰

A két egyezmény viszonyának legfontosabb mutatói az alábbi táblázatban tekinthetők át.

Jellemző	Varsói Egyezmény	Montreali Egyezmény
Felelősségi korlát	250 aranypéNZ egység/kg (kb. 20 USD/kg)	17 SDR/kg (23 USD)
Objektív felelősség	Bizonyítási teher a feladón nyugszik.	Objektív, a légitársaságnak kell bizonyítania a kimentéshez.
Deklarált érték	Csak érdekevallással kapható magasabb kártérítés.	Kiszolgáltatási érdekevallással a tényleges érték alapján jár a kártérítés.

²⁷ Az egyezmény 24. cikkében található felhatalmazás alapján az ICAO 2009-ben 19 SDR-re módosította a kártérítési limitet, azonban az egyezmény szövegében ez a módosítás nem került étvetetésre. Ehhez ld. MOLNÁR–OSZTOVITS – PALÁSTI: i. m. 154.

²⁸ Montreali Egyezmény 20. cikk, felmentés

²⁹ Montreali Egyezmény 25. cikk, 5. pont.

³⁰ Montreali Egyezmény 55. cikk *A Varsói Egyezmény egyéb dokumentumaival való kapcsolat A jelen Egyezmény bármely más, a nemzetközi légi fuvarozásra vonatkozó szabály fölött áll:*

Jellemző	Varsói Egyezmény	Montreali Egyezmény
Kártérítési díjak	Kisebb mértékben fedezték az áruk teljes értékét.	Magasabb, közelíti a modern áruk értékéhez.
Jogegységesség	Széttagolt, többféle módosítás létezett.	Egységes, modern nemzetközi szabályozás.

6. Záró gondolatok.

A légi áru fuvarozás a legújabb, és viszonylagos magas költségmutatói ellenére is az egyik legkedveltebb és leghatékonyabb fuvar mód, hiszen igen gyorsan képes meglepően nagy mennyiségű árut megmozgatni, így, ha a rövid fuvarozási határidő a döntő szempont, nincs versenytársa a piacon.

Jelentősége a modern navigációs és biztonságtechnikai eszközök alkalmazásával egyre inkább nő. A jogviszony szabályozására már viszonylag korán sor került, azonban ahogy ez az első kodifikáció alkalmával a tengeri áru fuvarozás esetében is megtörtént, a fuvarozók igen hatékonyan tudták érdekeiket érvényesíteni. Az azt követő évtizedek pedig azzal teltek, hogy a fuvaroztatók megpróbálták a fuvarozók fokozottabb felelősségvállalását kiharcolni mind a kimentési okok csökkentése, mind pedig a fizetendő kártérítés mértékének emelése körében. A légi fuvarozás annyiban mutat eltérést, hogy nem született meg a maga Hamburgi Egyezménye, hanem a Montreali Egyezmény közmegegyezésre rendezte a vitás kérdéseket, tette egységessé a fuvar mód szabályozását és finomhangolta az objektív felelősséggel párosuló korlátozott kártérítést.

A légi áru fuvarozás jogi hátterének kialakítása, talán okulva a tengeri kollégája hibáiból, már nem futotta meg a felesleges köröket, hiszen tudvalévő, hogy egy nemzetközi jogegységesítési instrumentum hatékonysága annak széleskörű elfogadottságában és alkalmazásában rejlik.

A Montreali Egyezmény megteremtette a modern és egységes nemzetközi jogi környezetet, amelyet széles körű elfogadottsága is mutat. A jövőben azonban, ahogy erre történt is már kísérlet 2009-ben, elkerülhetetlennek mutatkozik a kártérítés 17 SDR-ben meghatározott felső korlátjának felülvizsgálata és emelése.

Irodalomjegyzék

- 1, MÁDL Ferenc: *Összehasonlító nemzetközi magánjog – A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. Gazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1978.
- 2, VÖRÖS Imre: *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga I-II-III*. Krim Bt., Budapest, 2004,
- 3, MOLNÁR István János – OSZTOVITS András Mihály – PALÁSTI Gábor Péter: *Nemzetközi Magánjog és Nemzetközi Gazdasági Kapcsolatok Joga – kiegészítő jegyzet*, (szerk: Palásti Gábor) Patrocinium, Budapest, 2013.
- 4, BÁNRÉVY Gábor: *A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga*. Szent István Társulat, Budapest, 2003.
- 5, SHAWCROSS, M., & BEAUMONT, M.. *Air Law*. London: Butterworths 2001.

6, SIPOS Attila: The Air Carrier's Liability for Damage Caused to Cargo, *Annales Universitatis Scientiarum Budapestinensis de Rolando Eötvös Nominatae. Sectio iuridica*. 2020, 155-184.

7, DEMPSEY, P. S., & MILDE, M.. *International Air Carrier Liability: The Montreal Convention of 1999*. Montreal: McGill University. 2005.

8, MAYER, Benoit The International Legal Regulation of Air Transport Emissions. *Environmental Law Review*, 2019 21(1), 47-63.

Internetes hivatkozások

1, https://airandspace.si.edu/collection-objects/1903-wright-flyer/nasm_A19610048000
2024. november 20.

2, https://climate.ec.europa.eu/document/download/8cabb4e7-19d7-45bd-8044-c0dcc1a64243_en?filename=ets_handbook_en.pdf
2024. november 20.

3, International Civil Aviation Organization icao.int
2024. november 20.

4, <https://logijobsblog.hu/tudasfejlesztes/a-legi-aruszallitas-rovid-tortenete/>
2024. november 20.

5, <https://firstflightaviation.com/the-history-of-aviation-in-dayton-oh/>
2024. november 20.

6, <https://www.thisdayinaviation.com/30-september-1968/>
2024. november 20.

7, <https://logijobsblog.hu/tudasfejlesztes/a-legi-aruszallitas-rovid-tortenete/>
2024. november 20.

JOHN RUSSELL QC & BENJAMIN COFFER: A HAJÓZÁSI ALKALMASSÁG HIÁNYA A LEGFELSŐBB BÍRÓSÁG ELŐTT: A CMA CGM LIBRA ÜGY**

Szakfordítás

MÁTYÁS IMRE*

A Legfelsőbb Bíróság a mai napon¹ ítéletet hozott a The CMA CGM Libra [2021] UKSC 51 ügyben, megadva a hajózási alkalmasság² valamint a Hágai és a Hágai-Visby-szabályokban rögzített kellő gondosság kötelezettségének értelmezését. A Bíróság elutasította felperes fellebbezést, helybenhagyva Teare bíró és a fellebbviteli bíróság határozatát. A pernyertes alperes képviselőjében John Russell QC és Benjamin Coffer járt el, munkájukat a Clyde & Co LLP részéről Jai Sharma, John Reed és Jessica Cook segítették. A fellebbezés elutasításával a Bíróság megragadta az alkalmat, hogy széleskörűen áttekintse a III.1. cikkel kapcsolatos jogértelmezést, és pontot tegyen számos, e jogterületen régóta fennálló vitás kérdésre. Az ítélet alapvető olvasmány a rakományra vonatkozó követelésekkel foglalkozó, a fuvaroztatók érdekében eljáró szakemberek számára, és mostantól kiindulópontként kell szolgálnia minden olyan ügyben, amely az egyezményekben rögzített hajózási alkalmassággal vagy a charterszerződésben szereplő „alkalmassággal” kapcsolatos.

A fellebbezés a CMA CGM LIBRA konténerszállító hajó ügyében hozott elsőfokú döntés miatt került előterjesztésre, amely a kínai Xiamen kikötőjéből való kifutása közben, 2011 májusában zátonyra futott. A hajótulajdonos közös hajókár³ megfizetését követelte a fuvarozatóktól. Első fokon Teare J. bíró úgy ítélte meg, hogy kifutási terv hibás volt, mivel nem tartalmazott figyelmeztetést arra vonatkozóan, hogy a térképen feltüntetett, a hajóúton kívüli vízmélység pontatlan, és a víz jóval sekélyebb a térképen feltüntetett értékeknél. Ebből kiindulva Teare J bíró úgy ítélte meg, hogy a hajó az út megkezdésekor hajózásra alkalmatlan állapotban volt: a hajó kifutási tervének és a vonatkozó munkaprogramnak a hibái hajózásra alkalmatlanná tették azt.

A hibák ok-okozati összefüggésben álltak az eredménnyel, mert ha a figyelmeztetés szerepelt volna a kifutási terven, akkor a kapitány nem hagyta volna el a kijelölt hajóutat. A három

* DR. MÁTYÁS IMRE

PhD, egyetemi docens,
ME-ÁJK Európai és Nemzetközi Jogi Intézet
Európai és Nemzetközi Magánjogi Tanszék
imre.matyas@uni-miskolc.hu

** John RUSSELL QC - Benjamin COFFER: Unseaworthiness in the Supreme Court: The CMA CGM Libra
<https://www.quadrantchambers.com/news/unseaworthiness-supreme-court-cma-cgm-libra-john-russell-qc-and-benjamin-coffer>
10 November 2021
clerks@quadrantchambers.com +44 (0)20 7583 4444

¹ 2021. november 10. – a ford.

² Seaworthiness.

³ General Avergae, ld. Lex Rhodia de iactu mercium

tapasztalt hajózási bíróból (Haddon-Cave, Flaux és Males LLJ) álló, erős fellebbviteli bíróság kétséget nem tűrően hagyta helyben az ítéletet.

A hajótulajdonosok a Legfelsőbb Bírósághoz fordultak. Az elsődleges érvük az volt, hogy pusztán a kifutási terv alapján nem lehet a hajót hajózásra alkalmatlanná nyilvánítani, mivel az csupán egy navigációs döntést rögzített. A hajótulajdonosok azzal érveltek, hogy a hajó csak akkor lehet hajózásra alkalmatlan, ha a hajó valamely „tulajdonságát” érintő hiba áll fenn. A hajótulajdonosok azt nem vitatták, hogy az ilyen tulajdonságnak nem kell fizikai jellegűnek lennie, így például a nem megfelelő navigációs rendszereket is a hajó tulajdonságaként lehet értékelni. Ugyanakkor azzal érveltek, hogy az útvonalterv és a munkalap⁴ nem minősülhet a hajó konkrét tulajdonságának, ezek ugyanis csupán a legénység navigációs döntéseinek a rögzítésére szolgálnak. Jóllehet a hajónak a legénység számára a megfelelő útvonaltervezés elvégzéséhez szükséges felszerelése, mint például hozzáértő személyzet, naprakész térképek, megfelelő rendszerek és utasítások, a hajótulajdonos kötelezettsége volt, az a tény, hogy a legénység hogyan használja ezeket az eszközöket, már a navigáció vagy éppen a tengerész mesterség kérdéskörébe tartozik.

A hajótulajdonosok további érve az volt, hogy még ha a hajó hajózásra alkalmatlan is volt, nem volt releváns a kellő gondosság elmulasztása.

A fuvarozó „érdekkörével” kapcsolatos felelősségi kérdéseket illető korábbi precedensekre hivatkozva, mint például a *The Happy Ranger* [2006] 1 Lloyd's Rep 649. sz. ügy, a hajótulajdonosok azzal érveltek, hogy a navigáció kívül esik az ő „érdekkörükön”, mivel az kizárólag a kapitány és a legénység feladatát képezi. Az alapvető értelmezés körében Lord Hamblen megerősítette, hogy a IV. cikk (2) bekezdésében foglalt kivételekre a III. cikk (1) bekezdésének ok-okozati jellegű megsértése esetén nem lehet hivatkozni. Ha egy hajó hajózásra alkalmatlan, nincs jelentősége annak, hogy az alkalmatlanság oka gondatlan navigációból vagy irányításból illetőleg az magából a hajózási képesség hiányából ered.

A Bíróság egyetértett az alperessel és a Flaux LJ bíró által a fellebbviteli bíróságon kifejtett előzetes véleménnyel, miszerint a hajózási képesség hiányának fogalma nem függ a „tulajdonság” küszöbértékétől, amely megköveteli, hogy a hajónak legyen egy olyan „tulajdonsága”, amely veszélyezteti a hajó vagy rakomány biztonságát. A legtöbb esetben a releváns kérdés egyszerűen az, hogy egy gondos és körültekintő tulajdonos, ha tudott volna a fennálló hibáról, annak kijavítása nélkül útnak indította volna-e a hajót. Ezt nevezzük az úgynevezett „körültekintő tulajdonos” tesztnek.

Ezzel a következtetéssel a bíróság lezárta azt a régóta fennálló vitát, hogy a veszélyes rakomány hajózásra alkalmatlanná tehet-e egy hajót vagy sem. A bíróság megállapította, hogy a veszélyes rakomány okozhat vagy létrehozhat hajózásra alkalmatlan állapotot, tehát a fuvarozó felelőssége akkor is fennállhat, ha nem tudja bizonyítani, hogy kellő gondossággal járt el (a Court of Appeal által a *Kapitan Sakharov* [2000] 2 Lloyd's Rep. 255. sz. ügyben alkalmazott megközelítést előnyben részesítve, ugyanazon fórumnak az *Apostolis* [1997] 2 Lloyd's Rep 241. sz. ügyben hozott ellentmondásos határozatával szemben).

Tekintettel a kifutási tervnek a biztonságos hajózást érintő „alapvető fontosságára”, Lord Hamblen rámutatott, hogy egy hajó a körültekintő tulajdonos tesztjét alkalmazva valószínűleg

⁴ working chart

hajózásra alkalmatlannak minősül, ha a hajó útját kifutási terv nélkül vagy hibás tervvel kezdi meg, amely tény nyilvánvalóan veszélyezteti a hajó biztonságát.

A bíróság elutasította azt a több vezető kommentárban is megjelenő felvetést, hogy a javítható hibák nem okozhatják a hajó hajózásra alkalmatlan állapotát. Az, hogy a hiba hajózásra alkalmatlanná teszi-e a hajót, egyszerűen attól függ, hogy a körütekintő tulajdonos ésszerűen elvárná-e, hogy a hibát az út megkezdése előtt kijavítsák vagy sem. Ezért volt lényegtelen, hogy a kifutási terv olyan navigációs döntést rögzített, amely (a hajótulajdonosok szavaival élve) „időleges” vagy átmeneti volt. A körütekintő tulajdonos a hajó tengerre szállása előtt megkövetelte volna a megfelelő kifutási terv elkészítését.

A hajótulajdonosok kellő gondosságra vonatkozó érvei szintén kudarcot vallottak. A bíróság megerősítette, hogy a fuvarozó III. cikk (1) bekezdése szerinti kötelezettsége nem átruházható jellegű. Ez azt jelenti, hogy a fuvarozónak a hajózásra alkalmassá tétele érdekében kifejtendő kellő gondosságra vonatkozó kötelezettsége megköveteli, hogy a hajózási képességre és alkalmasságra irányuló munkálatok során a kellő gondossággal kell eljárni, függetlenül attól, hogy ki végzi el ezt a feladatot. Ebben a körben irreleváns, hogy a feladat tartalmaz-e navigációs elemet vagy sem.

A fuvarozó nem vonható felelősségre a kellő gondosság hiányáért, amely azelőtt következik be, hogy a hajóért felelősséget vállalna, vagy a rakományt átvette volna (mindazonáltal felelősséggel tartozhat, ha a hibát vagy veszélyt a kellő gondossággal ésszerűen fel lehetett volna fedezni, miután a hajó vagy a rakomány az ellenőrzése alá került). A bíróság azonban elutasította a hajótulajdonosok azon kísérletét, hogy ezt az elvet kiterjesszék a kapitány vagy a legénység navigációval kapcsolatos cselekményeire vagy mulasztásaira is.

A fuvarozó tehát felelős azért, ha hajójának kapitánya és fedélzeti tisztjei nem tanúsítottak kellő gondossággal a hajó kifutási tervének elkészítését illetően. Az a tény ugyancsak irreleváns, hogy a navigáció a kapitány felelőssége, és végrehajtása a kapitány és a fedélzeti tisztek szakismeretének és ítélőképességének gyakorlati megvalósulását jelenti. A fuvarozói felelősség nem csupán azt követeli meg a fuvarozótól, hogy biztosítsa a megfelelő navigációs rendszert, amely lehetővé teszi a szükséges tervek kialakítását a legénység számára hane azt is, hogy gondoskodjon a megfelelő kifutási és áthaladási terv elkészítéséről.

Nem meglepő, hogy a fuvaroztatók és a biztosítók örömmel fogadják majd a Legfelsőbb Bíróság döntését. De vajon a döntés rossz hírt jelent-e a hajótulajdonosok és ügyvédek számára? Nem feltétlenül. Először is, a LIBRA-ügy tényállása merőben szokatlan volt, mivel a kapitány a munkatábla hibájának elismerésével gyakorlatilag bizonyítékot szolgáltatott a hajótulajdonosokkal szemben. Sok esetben, még ha a fuvaroztató tudja is bizonyítani a kifutási terv hibáit, nehézséget okozhat az okozati összefüggés bizonyítása. Másodsor, bár a bíróság úgy ítélte meg, hogy a hajózási alkalmasság hiánya a kifutási terv javítható hiányosságai ellenére is megállapítható, nem lehetünk biztosak abban, hogy a döntés mindig ebbe az irányba mutat majd. A hibának kellően súlyosnak kell lenni ahhoz, hogy a körütekintő tulajdonos teszt alkalmazható legyen. Ismét hangsúlyozni szükséges, hogy a LIBRA tényállása szokatlan volt, mivel az elmulasztott figyelmeztetés igen kritikus helyzetet okozott a hajó biztonsága szempontjából. Végül az ítélet elismeri, hogy lehetnek „kivételes esetek a hajózási képesség határait illetően”, amikor a körütekintő tulajdonos tesztje nem alkalmazható, mivel a hiba nem befolyásolja a hajó biztonságát.

Ilyen esetekben „szükség lehet annak az előkérdésnek az eldöntésére, hogy a hivatkozott hiba vagy tényállás milyen mértékben befolyásolja a hajó alkalmasságát a szerződésben meghatározott útvonalon, az áruk biztonságos szállítása tekintetében ahhoz, hogy a hajózási alkalmasság doktrínája érvényesüljön”.

Az ítélet azonban nem szól arról, hogy milyen tényezők képezik a hajózási alkalmasság hiányának határeseteit, ezért okkal számíthatunk arra, hogy ezen bizonytalanság nézeteltérések és ebből fakadóan jogviták termékeny táptalaját fogja jelenteni a jövőben.

ELEKTRONIKUS ÜGYKEZELÉS A BÍRÓSÁGI BÜNTETŐ ÜGYVITELBEN

Electronic administration in criminal procedure law in court phase

NAGY ANITA*

A bírósági büntető ügyvitel rendszerének bemutatása előtt ki kell emelni, hogy az elmúlt tíz évben a bírósági szervezet, valamint az anyagi és eljárásjogi jogszabályok olyan mértékben változtak, hogy azokat a bírósági ügyvitel szabályai nem tudták mindig nyomon követni, így az elektronikus ügykezelés nagymértékben megkönnyítette a változások kezelését és követését. Jelen tanulmány nem vállalkozhat arra, hogy ezeket az elképzeléseket csokorba gyűjtse, alapvető célkitűzése annak feltérképezése, hogy a digitalizáció mennyiben hatotta át a bíróságok működését, és néhány gondolatébresztő tényezőt villant fel a mesterséges intelligencia becsatornázási lehetőségeiről

Kulcsszavak: mesterséges intelligencia, bírósági digitalizáció, bírósági ügyvitel

Before presenting the system of court criminal administration, it should be pointed out, that in the last ten years the procedural and substantive legislation has changed a lot and the rules of court administration did not always follow them, so electronic case - management largely reflect the changes.

The present study cannot undertake to collect these ideas in a bouquet, its basic purpose is to map the extent to which digitization has influenced the operation of the courts, and to highlight some thought-provoking factors about the channeling possibilities of artificial intelligence.

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

A bírósági ügyvitelről szóló 14/2002. (VIII. 1.) IM rendelet (a továbbiakban: BÜSZ.) alapvetően három nagy szerkezeti egységet tartalmaz:

- az első rész általános rendelkezéseket rögzít (a rendelet hatálya, értelmező rendelkezések, ezen belül fogalom-meghatározások, az ügyvitel szervezete),
- a második rész az ügyvitel közös szabályait tartalmazza,
- a harmadik rész pedig az ügyvitel különös rendelkezéseit taglalja.

A jelen tanulmánnyal arra vállalkozik a szerző, mivel elsősorban a büntető bírósági ügyviteli szabályok, és ezzel kapcsolatos gyakorlati tudnivalók ismertetésére kerül sor, hogy a bírósági ügyvitel szabályai között, kifejezetten az elektronikus ügykezelés szabályait vegye górcső alá. A bírósági büntető ügyvitel rendszerének bemutatása előtt ki kell emelni, hogy az elmúlt tíz évben a bírósági szervezet, valamint az anyagi és eljárásjogi jogszabályok olyan mértékben

* PROF.DR.NAGY ANITA

egyetemi tanár,

Miskolci Egyetem ÁJK,

Bűnügyi Tudományok Intézete,

Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék,

3515 Miskolc-Egyetemváros,

e- mail: anita.nagy@uni-miskolc.hu

változtak, hogy azokat a bírósági ügyvitel szabályai nem tudták mindig nyomon követni. A büntető ügyvitel fogalma tágabb értelemben nemcsak a Bűsz.-ben írtakat, hanem a bírósági eljáráshoz kapcsolódó egyéb technikai normákat is jelenti. Ide tartozik többek között 9/2018. (VI. 11.) IM rendelet a fogva tartott személy esetében a büntetőeljárás lefolytatása, továbbá a büntetőügyekben hozott határozatok végrehajtása során a bíróságokra és egyéb szervekre háruló feladatokról, valamint büntető ügyvitel szempontjából is lényeges rendelkezéseket tartalmaz a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.).

1. Elektronikus ügykezelés

A Bűsz. a külön fel nem sorolt, de az abban szabályozott nyilvántartások elektronikus úton történő vezetését írja elő. Ennek módjaként az OBH elnöke által jóváhagyott számítógépes program használatát jelöli ki. E programok közül kiemelkedik a bírósági ügyviteli, ítélkezési és döntéshozatali folyamatok támogatását szolgáló BIIR, melynek alrendszerei közül a BIR-O alrendszer mint az ítélkezési tevékenységét támogató számítógépes alkalmazás egyes moduljai jelennek meg a bírósági ügyvitelben leggyakrabban használt szoftverként. Ezen alkalmazáshoz kapcsolódik az Ítélezést Támogató Rendszer (ÍTR)¹ a bírói munka hatékonyabbá tétele, a felek iratbetekintési jogának szélesebb körű biztosítása céljából, ami a határozatok szerkesztésére és anonimizálására, valamint az E-aktába történő betekintésre, a bírói munkavégzés támogatására. Az ÍTR rendszerek magukban foglalják e rendszer mellett az ÜIR-t, a LIR-t, az iratdigitalizáló rendszert és a bírósági alkalmazás könyvtárat.

Ezek mellett az elnöki ügyvitel során használt EIR-t és a CIIR-t is meg kell említeni, amelyek a bírósági ügyvitel egyes területein szolgálnak a nyilvántartások vezetésére.

Az átadókönyv, valamint a tanú és a büntetőeljárásban részt vevők, az igazságszolgáltatást segítő Védelmi Programjáról szóló 2001. évi LXXXV. törvényben meghatározott más érintett (a továbbiakban: érintett) adatainak, illetve személyes adatainak zártan történő kezelésével kapcsolatos nyilvántartások nem vezethetők elektronikus úton. Az elektronikus eljárásban a minősített és a zártan kezelendő adatokat, illetve személyes adatokat papíralapon vagy adathordozón, zárt borítékban kell benyújtani. Erre az eljárásban résztvevők figyelmét a bíróságnak fel kell hívnia.²

¹ Az ITR jelenleg is folyamatos változtatás alatt áll a hatékonyabbá tétel és a feladatok megkettőzésének elkerülése érdekében. Az ITR komoly biztonsági rendszerrel védett, kétfaktoros bejelentkezést kíván meg, mely megoldható a jelszóhasználat mellett külön hordozható technikai egységgel (token), de már biztosított szoftveres formában is, akár mobil telefonra telepítve.

² 5. § (1) A rendeletben megjelölt nyilvántartásokat – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – elektronikus úton, az OBH elnöke által jóváhagyott számítógépes program használatával kell vezetni. Egyéb ügyviteli cselekményeket akkor lehet elektronikus úton végezni, ha azt jogszabály megengedi.

(2) Az átadókönyv, valamint a tanú és a büntetőeljárásban részt vevők, az igazságszolgáltatást segítő Védelmi Programjáról szóló 2001. évi LXXXV. törvényben meghatározott más érintett (a továbbiakban: érintett) adatainak, illetve személyes adatainak zártan történő kezelésével kapcsolatos nyilvántartások nem vezethetők elektronikus úton.

(2a) Az elektronikus eljárásban a minősített és a zártan kezelendő adatokat, illetve személyes adatokat papíralapon vagy adathordozón, zárt borítékban kell benyújtani. Erre az eljárásban részt vevők figyelmét a bíróságnak fel kell hívnia.

(3) A választottbírói határozatok jegyzéke és a Bírósági Gazdasági Hivatal (a továbbiakban: BGH) által vezetett lajstrom elektronikus úton és papíralapon egyaránt vezethető

A digitalizáció kifejezést napjainkban egyre többször lehet hallani, mely kifejezést és a mögötte található tartalmat a COVID 19 világjárvány alatt,³ és annak esetleges lecsengését követően is egyre inkább előtérbe helyezi a legtöbb vállalat és természetesen a közigazgatás, valamint az igazságszolgáltatás szereplői is. A járvány rávilágított arra, hogy szükséges a digitális technológiák használata, fejlesztése és széleskörű kiterjesztése, mivel ezen újítások akár létkérdéssé is válhatnak az emberiség számára.

Az információs technológia robbanásszerű fejlődése az élet minden területén újításokra kényszeríti a szereplőket, nincs ez másképp az igazságszolgáltatási szektorban sem. Az, hogy ez miként hat az igazságszolgáltatásra, hogyan fogja a szereplők munkáját átalakítani, jelenleg nagy kérdés. Nemzetközi szinten is több reformelképzelés látott napvilágot. Jelen tanulmány nem vállalkozhat arra, hogy ezeket az elképzeléseket csokorba gyűjtse, alapvető célkitűzése annak feltérképezése, hogy a digitalizáció mennyiben hatotta át a bíróságok működését, és néhány gondolatébresztő tényezőt villant fel a mesterséges intelligencia becsatornázási lehetőségeiről.⁴

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

A digitalizáció az Európai Unióban is kiemelten fontos politika, hiszen az EU alapvető célja a digitális gazdaság és társadalom kiépítése. Az Európai Bizottság a 2019–2024 közötti időszakra hat prioritást tűzött ki maga elé, melyek között szerepel „A digitális korra” felkészült Európa megvalósítása is.⁵

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

Zódi Zsolt szavaival élve, 2010 után a jog és a technológia viszonya érezhetően kezdett megváltozni, ami részben egy sor kisebb mennyiségi változásnak, részben pedig néhány technológiai újításnak volt köszönhető. Elterjedt egy új kifejezés a jogi informatikára, a Lawtech, és az új technológiai jelenségek szabályozása, hatásuk a jogi szakmára hirtelen az érdeklődés középpontjába került. A „jogi informatika” fontos diszciplína lett. Jelenleg pedig a szemünk láttára formálódik néhány olyan jelenség, amely a bíróságok működését már ma is nagyban befolyásolja, és úgy vélem, hogy a közeljövőben ez a hatás még nagyobb lesz.⁶

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

A fejlődés által biztosított előnyök szükségszerűen magukkal hozták azt az igényt, hogy a bírósági eljárásokban is hasznosítsák azokat. De ahhoz, hogy a bíróság megfelelő módon tudjon működni a digitális térben, nagyon sok feltétel megteremtésére volt szükség. Szükséges volt a jogszabályi háttér megteremtése, a technikai eszközök fejlesztése, valamint ezen fejlesztések

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

⁴ Nagy Adrienn: Digitalizáció és mesterséges intelligencia a magyar igazságszolgáltatásban.

https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/13829/13_nagyadrienn_t%C3%B6rdelt.pdf (letöltve: 2024.10.11.)

⁵ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_hu (letöltve: 2024.10.11.)

⁶ Zódi Zsolt: A bíróságok és technológia Bírósági Szemle 2020/1, 4–13.

kiterjesztésére a bíróságon kívülre is, hiszen pl. a büntető ügyek kapcsán a rendőrség végzi a nyomozást, a közvádra üldözendő cselekményeknél az ügyészség képviseli a vádat, ezért ezen szervezeteket is be kellett vonni a digitalizáció folyamatába.

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

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

2.A bírósági digitalizáció útjai

Elsődlegesen a bíróságon az elmúlt években bekövetkezett digitális modellváltásra helyezve a hangsúlyt, az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII.19)Korm.rendelet alapján figyelemmel a Büsz. és Büntetőeljárás törvényre⁷. A szabályozás technikája szempontjából – az indokolás alapján – fontos kiemelni, hogy e téren az E-ügyintézési törvény és a 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet az általános, a Be. a speciális jogszabály.

A bíróságok digitalizációja tehát három fontos területet érintett:

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

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

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

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

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

⁷A bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2020 (VIII.1) IM. rendelet (Büsz), A büntetőeljárásról szóló 2017.évi XC.törvény

A határozatot hozó bíróság elnöke gondoskodik arról, hogy:

- a határozat közzététele a Bszi.⁸-ben rögzített határidőn belül megtörténjen a Bírósági Határozatok Gyűjteményében
- az anonimizált határozat megjelölése tartalmazza a bíróság és a jogterület megnevezését, a határozat meghozatalának évét, a határozat sorszámát, valamint azon jogszabályhelyek megjelölését, amelyek alapján a bíróság a határozatot hozta.
- a határozatból a személyek azonosítását lehetővé tevő adatok kerüljenek törlésre.

A bírósági digitalizáció második része, a bírósági eljárások iratainak elektronizálása (E-akta) és a bírósági periratok elektronikus betekintésének biztosítása, mely fejlesztések a bírósági akta valamennyi iratának elektronizálását, a periratok bírák általi elektronikus elérhetőségének biztosítását, valamint az ügyfelek számára a tértől és időtől független online iratbetekintés megvalósulását eredményezik. Célja a jelenleg papíralapú iratok elektronizálása – E-akta kialakítása –, mely fejlesztéssel a bírósági eljárások teljes körű digitalizálása valósul meg.⁹

Eddig, ha a bírósági periratokba a jogosultsággal rendelkező ügyfelek be akartak tekinteni, akkor személyesen kellett megjelenni a papíralapú akta megtekintéséhez a bíróságok nyitvatartási idejében. A jövőben ezzel szemben az ügyfelek otthonról, kényelmesen, bármikor megtekinthetik a bíróság előtt folyamatban lévő ügyük iratanyagát, ezzel időt és pénzt takarítanak meg, nincs utazásra, ügyintézésre fordított idő, megszűnik a másolási, utazási költség. A bírósági munkatársak, akik eddig személyes jelenlétükkel biztosították az ügyfelek iratbetekintési jogának gyakorlását, az iratot mozgatták, másolták, más érdemi munkára összpontosíthatnak. A bírák részére pedig a felkészüléshez, az ítélet írásba foglalásához a periratok elektronikus formában a nap 24 órájában, a hét minden napján rendelkezésre állnak.

Elektronikus ügyirat

Az E-akta fogalmán belül értelmezhető az elektronikus ügyirat, amelyre büntető ügyszakban a Be. 158. §-a irányadó, s tekintendő közokiratnak.

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

A Beisz. 16. §-a rendelkezik a Dokumentumtárba feltöltendő iratokról, aminek körében azt veszi alapul, hogy oda a bírósághoz beérkezett elektronikus okirat mellett hiteles elektronikus másolatban fel kell tölteni – a cégbírósági ügyek iratainak kivételével – valamennyi ügyszakban minden peres és nemperes ügyben érkezett vagy keletkezett külső és belső iratot, ideértve azok mellékleteit is

A büntetőügyekben a különösen védett tanúról, a fedett nyomozóról és a titkosan együttműködő személyről készült felvétel kivételével a felvételt – amennyiben torzított felvétel is készült, a torzított felvételt is – a készítését követően öt napon belül kell feltölteni a Központi Médiatárba

Elektronikus másolat

Ezzel kapcsolatosan fontos megemlíteni a másolat készítését. A másolat a bizonyító erő szempontjából egyszerű vagy hiteles. A bírósághoz érkezett iratról a bíróság által készített

⁸2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról

⁹Ezzel kapcsolatosan jegyezendő meg az ún. tükrökta intézménye, mely azt jelenti, hogy az elektronikus és az ez alapján kinyomtatott akta is él.

másolatot és a más által elkészített és hitelesítés végett bemutatott másolatot az iroda látja el „a másolat hitelül” záradékkal, a másolatot készítő aláírásával, a bíróság körbélyegzőjének lenyomatával és a másolat készítésének időpontjával. Ugyanakkor az ügy iratairól kiadott nem hiteles másolat nem tartalmazza ezen elemeket.

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

Elektronikus tárgyalási napló¹⁰, perkönyv, tárgyalási jegyzék,¹¹ jegyzőkönyv

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

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

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

Az elektronikus perkönyv¹² adatait pedig egy számítógépes program, az elektronikus lajstrom adataiból állítja elő bíránként, amely a bíró összes folyamatban levő ügyét tartalmazza.

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

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

A jegyzőkönyv¹³ kiemelt fontosságú dokumentum, amelynek tartalma az érdemi ítélező tevékenység alapját képezi, ezért fontos a formai szabályok meghatározása.

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

Végül essék szó a bírósági digitalizáció harmadik eleméről, ez pedig a bírósági szakrendszerek és a Központi Kormányzati Szolgáltatás Busz (KKSZB) közötti kapcsolat megteremtése, mely

¹⁰Antal Gábor: Az igazságszolgáltatás szervezete, a bírósági ügyvitel. PTE ÁJK, 2012. 55.

¹¹Antal Gábor: Az igazságszolgáltatás szervezete, a bírósági ügyvitel. PTE ÁJK, 2012. 45.

¹²Antal Gábor: Az igazságszolgáltatás szervezete, a bírósági ügyvitel. PTE ÁJK, 2012. 57.

¹³Antal Gábor: Az igazságszolgáltatás szervezete, a bírósági ügyvitel. PTE ÁJK, 2012. 41.

az elektronikusan elérhető közhiteles nyilvántartások bírósági szakrendszerekkel való online összekapcsolását jelenti. Ennek célja, minden ügyszakban egységes, közvetlen hozzáférés biztosítása a közhiteles nyilvántartások adataihoz. Az adatkapcsolat kiépítésével minimalizálható az ügyfelektől bekérendő, az ügyintézés megkezdéséhez szükséges adatok köre, és a bíróság eljárások gyorsabban lezárulhatnak. E fejlesztés az ügyfelek számára költségmegtakarítást is eredményezhet, illetve ennek köszönhetően a bírósági eljárások gyorsabban lezárulhatnak.

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

- a bírósági határozatok keresése könnyebb és gyorsabb lett
- a bírósági ügyek irataihoz való hozzáférés online, 0–24 órában, tértől és időtől függetlenül lehetővé válik, valamint
- a bíróság adatszolgáltatást kérhet közhiteles nyilvántartásokban szereplő adatokról, így minimalizálható az ügyfelektől bekérendő adatok köre, és a bírósági eljárások gyorsabban lezárulhatnak.¹⁴

3. Távközlési és elektronikus eszközök igénybevétele büntetőügyekben

A büntetőügyekben a kizárólag hangkapcsolatot biztosító elektronikus úton való idézés biztosított [Be. 113. § (1) bekezdés]. Az idézéssel mulasztás jogkövetkezményeinek alkalmazására csak abban az esetben van lehetőség, ha az idézés a felvétel hitelességét utólagosan bizonyítható formában rögzítésre került [Be. 116. § (6) bekezdés]. Ezt egészíti ki az egyszerűsített elektronikus úton való kézbesítés szabálya, amely 2022. március 1. napjával került bevezetésre [Be. 132. § (5)-(8) bekezdés]. Az ily módon való kézbesítésre papíralapú kapcsolattartás esetén van lehetőség, annak során a címzett elektronikus levelezési címére, vagy más elektronikus elérhetőségére van lehetőség kézbesíteni.

Az ügyviteli szabályzatnak a 10.1. pontban ismertetett szabályát a büntetőügyek esetében a Becs. kiegészíti azzal az ügyirat tartalmáról felvilágosítás adása, tájékoztatás nyújtása körében, hogy az ügyirat megismerésére jogosult számára rövid úton – így különösen telefon vagy elektronikus levelezési cím útján – is adható tájékoztatás, illetve felvilágosítás. Ennek tartalma ugyanakkor korlátozott, így az a Büsz.-ben már felsoroltakra, valamint a jegyzőkönyv és az ügydöntő határozat írásba foglalásának megtörténte terjedhet ki. Azt is rögzíti a szabályozás, hogy személyes adatról ilyen módon nem adható tájékoztatás. Iránymutatást ad továbbá az érintett személyazonosságának megállapításáról, amit indokolt esetben úgy kell elvégezni, hogy nyilatkoztatni kell az ügy azonosításához és a megismerésre való jogosultság megállapításához szükséges adatokról. Ha pedig kétség merül fel az azonosítással kapcsolatban, rövid úton adott tájékoztatásnak nincs helye, és az érintettet az ügyirat más módon való megismerésének lehetőségéről kell tájékoztatni [Becs. 23. §].

Elektronikus kapcsolattartás útján érkezett beadványok

A bíróság az elektronikus kapcsolattartásra kötelezett, vagy az elektronikus kapcsolattartást választó, az eljárásban részt vevő személlyel (így a felekkel és a közreműködőkkel is), valamint a törvény alapján elektronikus ügyintéztést biztosító szervvel, továbbá a Kormány által kijelölt közfeladatot ellátó szervvel az E-ügyintézési tv.-ben és annak végrehajtási rendeleteiben (kiemelten: E-ügyintézési vhr.) meghatározott módon, elektronikus úton tartja a

¹⁴Bérces–László–Bérces Viktor: Bírósági ügyvitel, Pázmány Press, 2020. 220.

kapcsolatot.¹⁵

*A központi elektronikus szolgáltató rendszeren keresztül érkező elektronikus beadványok*¹⁶

A nyomtatással kapcsolatosan idéznénk Kékedi Szabolcs szavait¹⁷ „Az elektronikus ügyintézés hangsúlyosabbá válása mellett az is egyértelmű lett, hogy a jelenlegi általános gondolkodásmód – miszerint a papíralapú folyamatok elektronikussá tétele az eljárásjogokban a megfeleltetés módszerével történik – hosszú távon nem tartható. „

Az ún. vegyes rendszerben, ahol az iratkezelés papíralapon és elektronikus formában is működik, a létrejövő ún. tükörakta (azaz a papíralapú és az annak teljes egészében megfelelő elektronikus irat) jelentős és szükségtelen többletadminisztrációs terhet jelent. A papíralapon érkező iratot a bírósági munkatárs digitalizálja, az elektronikus iratot pedig papíralapúvá alakítja. Erre utaltunk korábban önálló gondolatként, de ez feltétlen jó meglátás, ma még viszont a tükörakta működik, teljesen feleslegesen megkettőzve a két ügyintézés.

4. Elektronikus kapcsolattartás¹⁸

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

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

Az E-ügyintézési törvény végrehajtási szabályai alapján¹⁹ a 2018. január 1. napján, és az azt követően indult büntetőeljárásokban teljes körben biztosított az elektronikus kapcsolattartás.

A büntetőeljárásban az elektronikus kapcsolattartó személynek rendelkeznie kell Ügyfélkapu-regisztrációval, amelyet okmányirodában, kormányhivatali ügyfélszolgálati irodában, adóhatóság ügyfélszolgálatán vagy külképviseleten lehet személyesen elvégezni. Ügyfélkapus

¹⁵ Palotás Gergely–Virág Csaba–Völcssey Balázs: A bírósági ügyvitel gyakorlati kérdései Szerkesztette: Völcssey Balázs

<https://uj.jogtar.hu/#doc/db/195/id/A22Y1045.YOV/lr/chain1030>, (letöltve: 2024.10.22.)

¹⁶ 23/A. § (1) A központi elektronikus szolgáltató rendszeren (a továbbiakban: központi rendszer) keresztül a bíróságra érkező beadványokat a bíróság vezetője által erre kijelölt személy – az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló kormányrendeletben foglalt határidőn belül – veszi át; az átvételt követően a beadványt, a mellékleteit, valamint a központi rendszer által generált érkeztető számot (a továbbiakban e §-ban: érkeztető szám) tartalmazó dokumentumot kinyomtatja és az általános szabályok szerint érkezteti. Büntető- és szabálysértési ügyben a bírósági eljárást megelőzően keletkezett, elektronikus kapcsolattartás útján megküldött előzményi irat kinyomtatására bírói utasítás esetén kerül sor.

(2) Ha a bírósági iratot törvény alapján a központi rendszer útján kell kézbesíteni, arra a fél beadványa érkeztető számának felhasználásával kerül sor.

¹⁷Kékedi Szabolcs: **Hogyan tovább bírósági digitalizáció avagy hogyan lett az elektronikus kapcsolattartása veszélyhelyzetben az ítélkezés kulcsa**

<https://media-tudomany.hu/2020/12/22/hogyan-tovabb-birosagi-digitalizacio/>

¹⁸Lásd részletesebben: Domokos Andrea: Magyar büntető eljárás és digitalizáció https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/10813/11_domokosandrea_t%C3%B6rdelt.pdf (letöltve: 2024.10.22.)

¹⁹451/2016 (XII.19) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézés részletszabályairól

regisztrációt kizárólag természetes személy kezdeményezhet.²⁰

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

Az elektronikus kapcsolattartás során a félnek a beadványt és mellékletét, ha az előterjesztésre űrlap (más néven: nyomtatvány) került rendszeresítésre, űrlapon kell előterjesztenie. Az űrlapok letöltéséhez szükséges az Általános Nyomtatványkitöltő Keretprogram (ÁNYK) telepítése, amely biztosítja a nyomtatványok kitöltésének, azokhoz elektronikus dokumentumok mellékletként való csatolásának lehetőségét.²¹

Kötelező, választható elektronikus kapcsolattartás és meghatalmazás

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

Mentesül a kötelező elektronikus kapcsolattartás alól:

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

Választható elektronikus kapcsolattartás

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

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

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

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

A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 150. § (1) bekezdése szerint az E-ügyintézési

²⁰Amennyiben e-személyigazolvánnyal rendelkezik, úgy annak megfelelő használatával az ügyfél maga is el tudja végezni a személyes ügyfélkapu regisztrálását.

²¹Amennyiben a nyomtatványhoz csatolni kívánt fájlok együttes mérete a befogadható 300 MB méretkorlátot meghaladja, a csatolni kívánt fájlok elektronikus adathordozón nyújthatók be.

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

törvény alapján elektronikus kapcsolattartásra kötelezett büntetőeljárásban részt vevő személy minden beadványt kizárólag a Be.148. § (2) bekezdése szerint, elektronikus úton nyújthat be a bírósághoz, az ügyészséghez és a nyomozó hatósághoz, és a bíróság, az ügyészség, illetve a nyomozó hatóság is elektronikus úton kézbesít a részére.

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

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

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

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

Az elektronikus kapcsolattartásra vonatkozó szabályok megszegésének következményei. Áttérés a papíralapú kapcsolattartásra

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

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

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

Összegezve az elektronikus kapcsolattartásra kötelezettek körébe nem tartozik bele a terhelt, számára ez a lehetőség csak választható, feltéve, hogy az elektronikus kapcsolattartáshoz való joga – például azért, mert szabadságvesztés büntetését tölti – nem szünetel. Mivel az előzőekben jelzett számítástechnikai akadályok a terheltek jelentős részénél az elektronikus

kapcsolattartás esetében is felmerülnek, így a terhelttel a büntetőeljárás során a hagyományos, papíralapú kapcsolattartás maradt, és vélhetően marad még sokáig meghatározó.²²

A határidőre vonatkozó rendelkezések elektronikus kapcsolattartás esetén

Fontos eltérés a határidők kapcsán, hogy ha a büntetőeljárásban a kapcsolattartás elektronikus úton történik, a napokban, munkanapokban, hónapokban vagy években megállapított határidő esetén a határidő elmulasztásának következményeit nem lehet alkalmazni, ha a bírósághoz, az ügyészséghez vagy a nyomozó hatósághoz intézett beadványt legkésőbb a határidő utolsó napján elektronikus úton szabályszerűen benyújtották.²³ Továbbá az elektronikus kapcsolattartás esetén a törvény által meghatározott, illetve a bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság által megállapított határidőbe nem számít bele az a nap, hónapokban és években meghatározott, illetve megállapított határidő esetén az a lejárat nap, amely során legalább négy órán át jogszabályban meghatározottak szerinti üzemzavar vagy üzemszünet állt fenn.

Papíralapú okiratok elektronikus kapcsolattartás esetén

Ha a beadvány melléklete nem elektronikus okiratként áll rendelkezésre, az elektronikus kapcsolattartást vállaló büntetőeljárásban részt vevő személy, és az elektronikus kapcsolattartásra kötelezett (a továbbiakban: az elektronikus úton kapcsolatot tartó) köteles gondoskodni a papíralapú melléklet digitalizálásáról és a papíralapú irat megőrzéséről.²⁴

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

Kézbesítés elektronikus kapcsolattartás esetén

Amennyiben a büntetőeljárásban részt vevő személy nem vállalja az elektronikus kapcsolattartást, a papíralapú beadványát – feltéve, hogy azt elektronikus kapcsolattartással eljáró büntetőeljárásban részt vevő személy részére kell kézbesíteni – a bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság digitalizálja, és azt elektronikus úton kézbesíti a büntetőeljárásban részt vevő, az ügyirat megismerésére jogosult másik személy számára.²⁵

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

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

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

Az ügyirat akkor áll elektronikus formában rendelkezésre, ha a bíróság, az ügyészség, illetve a nyomozó hatóság a papíralapú ügyiratot információs rendszer alkalmazásával szerkesztette meg. Az elektronikus formában rendelkezésre álló, így továbbított ügyirat nem hiteles kiadmány.²⁶

²²Róth Erika: Digitalizáció hatása a büntetőeljárásra, Miskolci Jogi Szemle 2020/3 https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/13834/19_r%C3%B3thErika_t%C3%B6rdelt.pdf (letöltve: 2022.09.11.)

²³A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 154. § (1)

²⁴A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 155. § (1)

²⁵A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 156. § (1)

²⁶A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény 159. § (1)-(4)

Felhasznált irodalom

Palotás Gergely–Virág Csaba–Völcsey Balázs: A bírósági ügyvitel gyakorlati kérdései. Szerkesztette: Völcsey Balázs

<https://uj.jogtar.hu/#doc/db/195/id/A22Y1045.YOV/lr/chain1030> (letöltve: 2024.10.22.)

Imregh Géza: Az ügyvitel és az ügyek nyilvántartása. In: Cserba Lajos (szerk.): Polgári határozatok szerkesztése és polgári bírósági ügyvitel; Novotni Kiadó, Miskolc, 2009. 59–60.

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

Nagy Adrienn: Digitalizáció és mesterséges intelligencia a magyar igazságszolgáltatásban. https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/13829/13_nagyadrienn_t%C3%B6rdelt.pdf (letöltve: 2024.10.11.)

¹ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_hu (letöltve: 2024.10.11.)

Zódi Zsolt: A bíróságok és technológia. *Bírósági Szemle* 2020/1, 4–13.

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

Antal Gábor: Az igazságszolgáltatás szervezete, a bírósági ügyvitel. *PTE ÁJK*, 2012. 55.

Bérces László–Bérces Viktor: *Bírósági ügyvitel*. Pázmány Press, 2020. 220.

Wopera Zsuzsa–Kormos Erzsébet–Nagy Anita–Nagy Andrea–Nagy Adrienn; Wopera Zsuzsa–Nagy Adrienn (szerk.): *Az igazságszolgáltatás szervezete és ügyviteli szabályai: tankönyv jogi asszisztens képzésben résztvevők számára*, Miskolc, Magyarország: Novotni Alapítvány, 2010. 245.

Kékedi Szabolcs: Hogyan tovább bírósági digitalizáció, avagy hogyan lett az elektronikus kapcsolattartása veszélyhelyzetben az ítélkezés kulcsa <https://media-tudomany.hu/2020/12/22/hogyan-tovabb-birosagi-digitalizacio/>

Elek Balázs: A tanúvallomások befolyásolásának megakadályozása a gazdasági büntetőperekben, In: Mészáros Bence (szerk.): *A tanú védelmének elméleti és gyakorlati kérdései*; Pécsi Tudományegyetem ÁJK Gazdasági Büntetőjogi Kutatóintézet, Pécs, 2009. 58.

Domokos Andrea: Magyar büntető eljárás és digitalizáció. https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/10813/11_domokosandrea_t%C3%B6rdelt.pdf (letöltve: 2024.10.11.)

Róth Erika: Digitalizáció hatása a büntetőeljárásra, *Miskolci Jogi Szemle* 2020/3, https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/13834/19_r%C3%B3therika_t%C3%B6rdelt.pdf (letöltve: 2024.10.11.)

COORDINATED PROTECTION? WILDLIFE REGULATION IN HUNGARY AND IN THE EUROPEAN UNION

Összehangolt védelem? A vadon élő állatok szabályozása Magyarország és az Európai Unió szintjén

PAULOVICS ANITA* FAZEKAS FANNI*

Many wildlife species became endangered in the 20th century as a result of various human activities. The aim of this study is to present the domestic legal regime for protected and specially protected species. Since Hungary is a member state of the European Union, we will also briefly discuss the EU directives on wildlife. Our aim is to show that modern legislation on protected animals is essential to protect species from extinction. Achieving this goal is a major challenge for the future.

Keywords: protected animal species, nature conservation, protected status, EU rules

A vadon élő állatok számos faja a 20-ik században veszélybe került különböző emberi tevékenységek eredményeként. A tanulmány célja bemutatni a védett és fokozottan védett állatfajokra vonatkozó hazai jogi szabályozást. Mivel hazánk az Európai Unió tagállama, röviden kitérünk a vadon élő állatokkal kapcsolatos uniós irányelvekre is. Célunk bemutatni azt, hogy a védett állatokra vonatkozó korszerű jogi szabályozás feltétlenül szükséges ahhoz, hogy a fajokat megóvja a kipusztulástól. E cél megvalósítása a jövő egyik komoly kihívása.

Kulcsszavak: védett állatfaj, természetvédelem, védetté nyilvánítás, uniós szabályok

1. Introductory thoughts

Our country's highest-level legislation, the Fundamental Law, also explicitly provides for the protection of nature and biodiversity. In Article P of the Fundamental Principles, the Fundamental Law declares the protection of natural resources as a fundamental obligation for the State and for all. According to paragraph 1 of this article, which has been in force since 22 December 2012, natural resources, in particular arable land, forests and water resources, biodiversity, in particular native plant and animal species, and cultural values are the heritage of the nation, the protection, maintenance and preservation of which for future generations are the duty of the State and of all.¹

International conventions, to which Hungary is a party, are of particular importance in relation to wildlife. International conventions, as has been explained, are promulgated in separate legislation.

* PROF. DR. PAULOVICS ANITA,
általános dékánhelyettes, intézetigazgató, egyetemi tanár,
Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar,
Államtudományi Intézet,
e-mail: anita.paulovics@uni-miskolc.hu

** FAZEKAS FANNI,
nappali tagozatos joghallgató,
Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar;
e-mail: ffanni0714@gmail.com.

¹ HÁGER Tamás: *A környezet alkotmányos és büntetőjogi védelme, különös tekintettel a vizek élővilágának oltalmára*. Büntetőjogi Szemle, 2016 (1-2.) 28.

In 2015, the National Strategy for Biodiversity Conservation² (2015-2020) was adopted. By the time of its adoption, new international and EU commitments had been made and had to be incorporated into the national strategy. In addition, our country must also comply with the EU Biodiversity Strategy to 2020. The strategy's vision for 2020 is to halt the loss of biodiversity and, where possible, improve its status. The document sets out six different strategic areas and targets within them.

1. preserving natural areas and values, improving nature conservation.
2. landscape protection, green infrastructure and the maintenance and restoration of ecosystem services.
3. increasing the role of agriculture in biodiversity conservation.
4. sustainable forest, game and fish management, and the protection and sustainable use of our water resources.
5. the fight against invasive alien species;
6. strengthening Hungary's role in halting global biodiversity loss, and implementing the obligations of international agreements at home.³

The National Framework Strategy for Sustainable Development (2012-2024)⁴ is also worth mentioning. The framework strategy is based on a four-dimensional model, namely that the promotion of material, intellectual and mental well-being requires human, social, natural and economic resources, and that their maintenance, preservation and enhancement must be ensured at an appropriate level. In the field of natural resources, the maintenance of Europe's unique species diversity, the conservation of landscapes and natural assets, and the prevention of the depletion of ecosystem services are important objectives. One of the key actions to facilitate this is to operate institutions that help to inform decision-makers about the sustainable use of these resources.⁵

Act XXVIII of 1998 on the Protection and Welfare of Animals (hereinafter referred: Ávtv.) provides a framework for almost all aspects of animal protection. Detailed rules are laid down in separate legislation.

The preamble of the Act states that the Parliament, recognising, inter alia, the distinct value that the animal kingdom as a whole and its individuals represent for humanity, and expressing its intention that Hungary should actively participate in international efforts to protect and conserve animals, has enacted the Act to ensure the reasonable protection and welfare of animals.

So the preamble already emphasises the distinct value of wildlife, which is particularly important for wildlife, just as international efforts are primarily directed towards the protection of wildlife.

The scope of the Ávtv. covers, among other things, animals used for show (circus, dolphinarium) or display purposes, dangerous animals and wild animals, animals kept in zoos, wildlife parks and specimens of wild species kept for any purpose, unless otherwise provided by law.

However, species protected under nature conservation law are not subject to the provisions of the Ávtv., but are governed by the provisions of the Nature Conservation Act⁶ (hereinafter: Tvtv.).

² Az Országgyűlés 28/2015. (VI.17.) OGY határozata a Biológiai Sokféleség Megőrzésének Nemzeti Stratégiájáról.

³ FAZEKAS Fanni: *Hatékony-e a vadon élő állatokra vonatkozó jogi szabályozás Magyarországon?* Miskolci Jogtudó, 2023/1. 12-13.

⁴ Az Országgyűlés 18/2013. (III. 28.) OGY határozata a Nemzeti fenntartható fejlődés keretstratégiájáról.

⁵ TILKI Katalin: *A természetvédelem magyarországi helyzete és jogi környezete, a Natura 2000 hálózat.* Belügyi Szemle, 2017. (9) 73.

⁶ 1996. évi LIII. törvény a természet védelméről. (továbbiakban: Tvtv.)

2. Wildlife in the Nature Conservation Act

The adoption of Act LIII of 1996 on the Protection of Nature was a significant step forward in the history of nature protection in Hungary, as previously legislative decrees had regulated nature protection issues. After accession to the European Union, the harmonisation of nature protection legislation was relatively easy, as our nature protection law is stricter than EU rules.⁷ The Nature Conservation Act provides a framework for the protection of wildlife, among many other conservation issues. The objectives of the Act include the general protection of natural values and biodiversity and the promotion of knowledge about them.⁸ The Act also specifically highlights the importance of international conventions in the field of nature conservation, including wildlife conservation, as it stipulates that its rules must be interpreted in accordance with the international treaties adopted by Hungary.

The law provides a modern approach to the conservation and protection of biodiversity by developing the necessary tools. The evolution of the law represented by the Act is in line with international trends and in many areas the Act is ahead of its time (for example, in the area of wetland regulations).⁹

In the field of priority protection of natural areas and values, it regulates the procedure for declaring them protected, provides for rules on protected natural areas, protection zones and the protection of protected plant and animal species, associations and caves. It defines the planning and organisational system of nature protection, including the state organisation of nature protection, the role of the public prosecutor, the local government and the public in nature protection. Finally, it provides for the property and economic basis for nature conservation, as well as procedural rules and sanctions for nature conservation.¹⁰

In relation to the conservation of wildlife habitats, it is important to note that the most significant achievement for Natura 2000 areas between 2009 and 2013 was the completion of the designation of the network, as the European Commission concluded that no further Natura 2000 areas were required in Hungary for any habitat type or species. Under Article 17 of the Habitats Directive, Member States are required to report every six years on the conservation status of species and habitats of Community importance; Hungary submitted its national report first in 2007 and then in 2013.¹¹

The general protection of wild fauna is provided for under a separate title in the Tvtv. According to the law, the conservation of wild organisms, their populations and communities must be ensured together with the protection of their habitats. In other words, the Act clearly states that not only wild animals but also their habitats must be protected. Among wild animals, the law specifically mentions native species, imported species and re-established species. Native species are wild organisms that have lived or have lived in the natural geographic region of the Carpathian Basin for the last two millennia and have not been imported there. Imported species are those that have become part of the native fauna as a result of non-conscious human activity, and those that have become part of the native fauna as a result of conscious human activity. Re-established species are those native species that have disappeared (become extinct) from our country, but have reappeared as part of our wildlife as a result of their natural dispersal.¹² The basic difference is that native and re-established species are found in their

⁷ SZÜCS Boglárka, PÓNUSZ Mónika: *A fenntarthatóság fogalmának története, különös tekintettel a környezeti nevelésre és az innovációra*. Polgári Szemle, 2020 (4-6) 397.

⁸ 1996. évi LIII. törvény a természet védelméről. 1 §

⁹ METZGER Szilvia: *A természetkárosítás bűncselekmény értelmezése*. Acta Scientiarum Socialium, Tomus XXXII/2010, 72. o.

¹⁰ TILKI: i.m. 75-76.

¹¹ TILKI: i.m. 74.

¹² Tvtv. § 8.

natural habitat, whereas imported species are not. Conservation of native species must be a priority. Well-planned agricultural production can play a significant role in this. Increasing demand for agricultural production and food supply can have a negative impacts on natural resources, reduce biodiversity, diminish landscape diversity and impair ecological balance. Conscious planning at the landscape unit level, however, takes into account both environmental and economic objectives, providing a way to increase agricultural production, biodiversity and ecosystem services simultaneously.¹³ Agroforestry systems serve this purpose and can help to halt biodiversity loss by providing space for native plants. The resulting habitat also has a positive impact on native animal species.¹⁴

For some activities, the law sets out restrictions, while for others it sets out prohibitions. It stipulates that economic, management and commercial activities involving wildlife must be carried out in a way that respects natural values and biodiversity. Among the prohibitions, it stipulates that it is prohibited to use any means or methods of collecting, destroying, capturing or killing wild organisms that result in their indiscriminate or mass killing, injury or torture. It is also prohibited to artificially modify the genetic stocks of wild organisms, to disseminate the resulting specimen or to deliberately transfer it between communities.¹⁵

The Tvtv. also expressly prohibits further activities in relation to protected species, such as disturbing, harming, torturing, destroying, or damaging their living, feeding, breeding, resting or hiding places. Other activities are subject to authorisation by the nature conservation authority, including the taking, collection, killing, exchange, sale, export, import or transit of protected species.¹⁶ This latter provision is in line with the CITES Convention. In the case of highly protected species, the Act further tightens the scope of the authorisation of the above activities by stipulating that authorisation may only be granted for reasons of conservation or other public interest.¹⁷

In relation to wildlife management and fish management, the Act stipulates that wildlife management, hunting, fishing and angling must ensure the protection of nature and sustainable use, which means the maintenance of wild game and fish species that can be hunted and fished in the wild, based on biodiversity. The hunting, fishing and angling of species that can be hunted and fished must be carried out only to an extent that does not endanger the diversity and survival of the natural population of the species.¹⁸

The Tvtv. also makes specific provision for cases where the population of a huntable species or fish species has become endangered due to hunting or fishing or other factors. In this case, the nature conservation authority may initiate a hunting or fishing restriction or prohibition order with the hunting or fishing authority, i.e. in such a case the nature conservation authority may also initiate a hunting prohibition order.

The other is when wild species and fish species that can be hunted are overpopulated, or when the eradication of non-native species is necessary for conservation reasons. In this case, the conservation authority will take the initiative to regulate or eradicate the stock with the hunting or fishing authority. In the case of overpopulation, either control or eradication may be ordered.¹⁹

¹³ SZERB Boglárka, SZERB András Bence, CSONKA Arnold: *Globális mezőgazdasági felelősségvállalás: agrárerdészeti rendszerek szerepe a fenntartható ételmiszer-termelésben*. In: *A környezet és a határok kutatója Tiszteletkötet Nagy Imre 65. születésnapja alkalmából*. (Szerk: Gál Zoltán – Ricz András) Regionális Tudományi Társaság, Szabadka, 2019. 189.

¹⁴ SZERB, SZERB, CSONKA: i.m. 190.

¹⁵ Tvtv. § 9

¹⁶ Tvtv. § 43 (2).

¹⁷ Tvtv. § 43 (3).

¹⁸ Tvtv. § 11.

¹⁹ Tvtv. § 12.

3. Procedure for the declaration of protected status

When declaring an animal species as protected, two criteria must be taken into account. Firstly, the value of the animal and secondly, the extent to which it is endangered. If an animal is valuable and/or endangered, it should be protected as soon as possible. The "special value" as one of the criteria for protection can be a species of global, regional, national or local value.²⁰

Such animal species are legally protected as a result of a procedure to declare them protected. The Nature Conservation Act provides that, in order to ensure their special protection, wild organisms and their communities, habitats, old domestic species and breeds of domestic animals, which are worthy of protection for scientific, cultural, aesthetic, educational, economic and other public interests and for the conservation of biodiversity, among others, shall be declared protected.²¹ Special attention should be paid to such species, both when they are rare and when they are common in a particular geographical area of the country. They should also be adequately secured until they are declared protected. The declaration of the protected status and, where necessary, of enhanced protection, takes the form of a ministerial decree, i.e. a statutory act.

The protection or enhanced protection of a natural value or site shall be lifted if its maintenance is no longer justified on nature conservation grounds.

4. What are the protected and specially protected species?

In addition to the Tvtv, a 2001 ministerial decree²² lists, inter alia, protected and specially protected animal species, as well as a separate annex listing species of conservation importance in the European Community. The decree lists the protected and specially protected animal species in Hungary together with the value of their individuals. These range from a few thousand forints to up to 1 million forints. For example, a vulture, an eagle or a bustard is worth 1 million forints. The most valuable of these mammals is the lynx, which has a conservation value of half a million forints.

A separate annex includes species that are not established in our country, such as all butterfly species, the marbled newt and the mountain viper.

There are many species of birds that have been designated as important by the EU, such as the Bonaparte's gull and the Common albatross. Mammals are much more restricted, with the Arctic fox being a case in point.

Overall, the legislation provides a comprehensive and detailed description of protected and specially protected species.

5. Rules on the protection, keeping, use and presentation of protected species

Protected species, as we have seen, have a special value under both international treaties and national legislation, and are therefore subject to specific and strict rules on their protection, keeping, use and display. In addition to protected species, specially protected species and species of conservation importance in the European Communities, the Regulation also covers

²⁰ HINRICHSEN Don, ENYEDI György: State of the Hungarian environment, Hungarian Academy of Sciences - Ministry for Environment and Water Management, Hungarian Central Statistical Office, Budapest. 1990, 143.

²¹ Tvtv. § 22

²² 13/2001. (V. 9.) KÖM rendelet a védett és a fokozottan védett növény- és állatfajokról, a fokozottan védett barlangok köréről, valamint az Európai Közösségben természetvédelmi szempontból jelentős növény- állatfajok közzétételéről

species of animals which are protected under international conventions and which are afforded priority protection.

Keeping a protected animal means keeping the animal in any holding or collection with 3 exceptions. It does not constitute keeping:

1. recovery,
2. the presentation,
3. the rescue transport.

Among the exceptions, breeding, taxidermy of inanimate specimens, domestication or research are considered to be exploitation. The second exception is display, which is the public display of a protected species. The third exception is rescue transport, which is the transport and care of an injured or sick specimen of a protected vertebrate species for the purpose of saving its life until it reaches a rescue centre.²³

The keeping, use, display or any change in the identity of the keeper of a protected species requires, as a general rule, the authorisation of the nature conservation authority. A permit for keeping, utilisation or exhibition may be granted only for legally acquired specimens or specimens legally imported from abroad.

5.1. Rules on maintenance

A permit to keep a live specimen of a protected species may be granted for the period specified in the application, up to a maximum of five years. A live specimen of a protected species must be kept in conditions which ensure its welfare and conditions of life comparable to those in its natural habitat.²⁴ The welfare of the animal is therefore explicitly mentioned as an important condition in the context of the accommodation.

5.2. Presentation

The presentation of a protected species may be permitted if it is in accordance with the interests of nature conservation and is necessary for educational, training or scientific purposes, and the applicant has a permit and, in the case of a live specimen, the conditions for the presentation of the species in question, as laid down in the specific legislation on the detailed rules for the establishment, operation and maintenance of zoos and zoological gardens, are ensured at the place of presentation and throughout the duration of the presentation.²⁵

5.3. Rescue of a protected species

The Regulation contains specific rules on the rescue of specimens of protected species. The person carrying out the rescue transport of a protected species must inform the competent conservation authority of the place where the animal is found before the transport starts, in order to ensure its proper accommodation. The conservation authority shall provide information on the rescue centre where the animal may be placed.

²³ 348/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a védett állatfajok védelmére, tartására, hasznosítására és bemutatására vonatkozó részletes szabályokról 2. §

²⁴ 348/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a védett állatfajok védelmére, tartására, hasznosítására és bemutatására vonatkozó részletes szabályokról 6. §

²⁵ 348/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a védett állatfajok védelmére, tartására, hasznosítására és bemutatására vonatkozó részletes szabályokról 13. §

If the animal is fit for release, the nature conservation authority will decide on the place, time and method of returning the animal to the wild without issuing a permit. From August 2022, a rule has been introduced in the Regulation that if the veterinarian at the rescue centre is of the opinion that the animal is in a stable, pain-free condition but is unfit for release, the nature conservation authority will decide *ex officio* on the placement of the animal. If, in the opinion of the veterinarian of the rescue centre, a stable, painless condition cannot be achieved, the conservation authority shall, without issuing a permit, take the necessary measures to ensure the painless termination of the life of the animal and shall decide on the disposal of the dead animal.²⁶

Despite the fact that the rescue of protected species is regulated in detail and that there are already many rescue centres in our country, many people are unable or unwilling to comply with the regulations. In practice, therefore, in many cases the rescue regulations are not enforced. In many cases in our country, NGOs or individuals who are not familiar with wild animals try to rescue protected animals on their own without the necessary expertise. Moreover, in many cases, they refuse to hand over protected or highly protected species to the authorised organisations, despite explicit requests. This can cause serious damage to wildlife, because in most cases these rescuers are not aware of the specific needs of the species concerned and are unable to handle the animal professionally.²⁷ Rescue centres include national parks, zoos and NGOs. In addition, they are in breach of the law. Rescue centres include national parks, zoos and NGOs.

"Nature protection" directives in the European Union

From a European point of view, the Habitats Directive will be effective if all Member States have fully transposed its provisions into national law and all national authorities apply and enforce European rules on the protection of species and habitats. Therefore, it only appears to be effective from a purely legal point of view. However, the latter does not necessarily mean that biodiversity loss has been halted. The EU's Sixth Environmental Action Programme recognises that today's complex environmental problems cannot be addressed by legislation alone (European Commission, 2001.b) Legal instruments can be considered effective if they actually halt biodiversity loss or, better still, if they lead to the recovery of populations of threatened species or habitat types.²⁸

It has been 30 years since the European Community (EC) adopted its Habitats Directive (Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora), and almost 50 years since the adoption of the US Endangered Species Act (ESA). Some have considered both regulations too strict, while others have seen them as the only way to combat species extinction. It is interesting to compare the two regimes, as the Americans and Europeans seem to be able to learn from each other. Europeans can learn from the longer experience of the US with ESA. The US can learn something from the early experience with the Habitats Directive in Europe, where generally more protection is needed for limited sites than in the US.²⁹

²⁶ 348/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a védett állatfajok védelmére, tartására, hasznosítására és bemutatására vonatkozó részletes szabályokról 7. §

²⁷ TÓTH Szabina: *Hogyan kell a sérült, elhagyott állatnak segíteni?* Közös Ügyünk az Állatvédelem Alapítvány, 2024.7. https://kozugsugyunkazallatvedelem.hu/data/file/2024/07/14/02_hogyan_kell_serult_elhagyott_allatnak_segiteni.pdf

²⁸ Jonathan VERSCHUUREN: *Effectiveness of Nature Protection Legislation in the European Union and the United States: The Habitats Directive and the Endangered Species Act.* July 2006. p. 39.

²⁹ VERSCHUUREN: i.m. 40.

The first EC nature legislation was the 1979 Birds Directive .³⁰

This Directive, together with the 1979 Bern Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, laid the foundations for the Habitats Directive. The main difference is obviously the much wider scope of the Habitats Directive. Article 2 of the Habitats Directive sets out as its main objective "*to contribute to ensuring biodiversity (...)*".³¹

From a legal perspective, the Habitats Directive is one of the most important instruments for promoting biodiversity in the European Union, as it has an impact on national biodiversity legislation in current and future EU Member States. The provisions of the Habitats Directive must be transposed into national legislation within the deadline set by the Directive.

Member States must be very precise when transposing directives to ensure beyond any doubt that the aims of the directive are achieved. In conservation law cases, the ECJ often adds that this is particularly important in cases "*where the management of the common heritage has been entrusted to the Member States on their territory*". Once the provisions of the Directive have been transposed into national law, national legislation must apply. To ensure that the objectives of the Directive are achieved, the applicable national legislation must be interpreted in the light of the Directive. The Habitats Directive is essentially structured around two regulatory strands. First, there is a section on the designation of Special Areas of Conservation (SACs). Secondly, there is a section on species protection.³²

Due to space limitations, the issue of nature reserves is not addressed in this paper.³³

In both the Birds and Habitats Directives, the second set of rules concerns the protection of species. All European wild bird species and the species listed in Annex IV of the Habitats Directive are protected against all such movements:

- a) intentional killing or capture by any method
- b) deliberately destroying or damaging their nests and eggs or removing their nests
- c) collecting and possessing their eggs from the wild (even when empty)
- d) deliberate disturbance of these birds, in particular during breeding and rearing, where such disturbance would be significant for the purposes of this Directive
- e) keeping birds the hunting and capture of which is prohibited.³⁴

The Habitats Directive stipulates that Member States shall take the necessary measures to establish a strict system of protection for the listed species in their natural range, prohibiting:

- a) any form of deliberate capture or killing of individuals of these species in the wild
- b) deliberate disturbance of these species, especially during the periods of reproduction, rearing, wintering and migration
- c) the deliberate destruction or collection of eggs from wild animals
- d) damage or destruction of breeding, breeding and resting sites.³⁵

1.1.1. The case law of the European Court of Justice

Since the entry into force of the Birds Directive in 1981, the European Court of Justice has delivered a number of judgments on the protection of species. Between July 1987 and January 1994, the Court delivered 15 judgments on the Birds Directive. Most of the cases

³⁰ Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds. Lásd részletesen: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:31979L0409>

³¹ VERSCHUUREN: i.m. 41.

³² VERSCHUUREN: i.m. 41-42.

³³ Lásd részletesen: VERSCHUUREN: i.m. 43- 45.

³⁴ Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds. Article 5. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:31979L0409>

³⁵ Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora. Article 12. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31992L0043>

concern national hunting regulations or the trade in birds. The ECJ has developed a rather strict approach to national hunting regulations.³⁶

Article 7 of the Birds Directive³⁷ provides that Member States may authorise the hunting of certain bird species, but not during the nesting or breeding season. For migratory species, hunting is prohibited during their return to their breeding grounds and during their breeding season.

Following these judgments of the European Court of Justice, national courts have declared a number of national provisions invalid. In 1999, for example, the French Council of State ruled that provisions introduced in the Rural Act in 1998 allowing an early start date for waterfowl hunting were "*almost incompatible with the conservation objectives of the species as set out in Article 7(4) of the Birds Directive*".³⁸

The European Court of Justice's strict approach to the protection of protected species can be seen in the recent case of the red grouse, which was brought before the European Court of Justice against Ireland. In this case, the Court ruled that even if the grouse's habitat was not designated as a priority conservation area, Article 3 of the Birds Directive requires Member States to take the necessary measures to conserve, maintain or restore the appropriate diversity of habitat and the range of all bird species covered by the Directive. These obligations exist before the loss of bird numbers or the risk of extinction of protected species occurs. Since it was clear to the Court from a report produced in 1993 by the Irish Wildbird Conservancy, a non-governmental organisation for the conservation of birds in Ireland, that the red grouse was one of the 12 most endangered breeding birds in the country and that its numbers had declined by more than 50% in the last 20 years, the Court considered it duly justified in finding that Ireland had failed to fulfil its obligations under the Birds Directive by failing to control overgrazing which had a detrimental effect on the species' habitat.³⁹

In the next case, concerning the Netherlands, the prosecution has opened a case against a private individual who imported 60,000 specimens of a Chinese subspecies of the sparrow into the Netherlands and offered them for sale. The High Court had previously acquitted the individual in a ruling because the birds had been legally captured in China and the subspecies '*Passer montanus saturatus*' was not found in any EU Member State and therefore not covered by the Birds Directive. However, the Supreme Court overturned this decision, citing an earlier ruling by the European Court of Justice. It held that, as the species '*Passer montanus*' occurs in the territory of the EU Member States, the Court's broad interpretation of the ban on the import and sale of the Chinese subspecies '*Passer montanus saturatus*' is also prohibited by Article 6 of the Birds Directive.⁴⁰

Summary

The legislation on protected and specially protected animal species in Hungary is nowadays modern, in line with the objectives of the European Union directives, and in many places more detailed and stricter. At the same time, it should not be overlooked that any wild species that are still 'common' today may become endangered in the future, or even be on the verge of extinction. The most important task for the future will be to comply with, enforce and monitor legislation on protected species and to respect and protect all wild animals in their natural habitats.

³⁶ VERSCHUUREN: i.m. 53.

³⁷ Lásd részletesen: *Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds*. Article 7. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:31979L0409>

³⁸ VERSCHUUREN: i.m. 53-54.

³⁹ VERSCHUUREN: i.m. 53-54.

⁴⁰ VERSCHUUREN: i.m. 55.

Bibliography:

Csege Gyula: A Büntetőtvénycsönyv és a természetvédelem kapcsolata. *Economica*, 2014, (3) 6–12.

Fazekas Fanni: Hatékony-e a vadon élő állatokra vonatkozó jogi szabályozás Magyarországon? *Miskolci Jogtudó*, 2023/1. 11–22.

Háger Tamás: A környezet alkotmányos és büntetőjogi védelme, különös tekintettel a vizek élővilágának oltalmára. *Büntetőjogi Szemle*, 2016, (1-2.) 27–37.

Hinrichsen Don, Enyedi György (ed.) *State of the Hungarian environment*, Hungarian Academy of Sciences - Ministry for Environment and Water Management, Hungarian Central Statistical Office, Budapest. 1990.

Szűcs Boglárka, Pónusz Mónika: A fenntarthatóság fogalmának története, különös tekintettel a környezeti nevelésre és az innovációra. *Polgári Szemle*, 2020, (4-6) 393–403.

Tilki Katalin: A természetvédelem magyarországi helyzete és jogi környezete, a Natura 2000 hálózat. *Belügyi Szemle*, 2017, (9) 72–88.

Jonathan Verschuuren: *Effectiveness of Nature Protection Legislation in the European Union and the United States: The Habitats Directive and the Endangered Species Act*. July 2006.

Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds. Lásd részletesen: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:31979L0409>

Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora. Article 12. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31992L0043>

CONSERVATION AT GLOBAL LEVEL: THE IMPACT OF INTERNATIONAL CONVENTIONS ON WILDLIFE

Globális szintű védelem: a nemzetközi egyezmények hatása a vadon élő állatokra

PAULOVICS ANITA* - KÁLLAI ERIKA*

The extinction of wildlife species has reached enormous proportions in recent decades. The aim of this study is to present and analyse the regulations that protect wildlife and their habitats at international level. International conventions aiming at the conservation of species play a prominent role in this respect and are therefore analysed. International organisations for the conservation of wildlife also play an important role and are described. We will show how the system of international conventions has evolved to the present day, in the hope that the rules will be able to protect wildlife species from extinction.

Keywords: *biodiveristy, international convention, endangered species, international organisations*

A vadon élő állatokfajok kipusztulása az utóbbi évtizedekben hatalmas mértékűvé vált. A tanulmány célja bemutatni és elemezni a vadon élő állatok és élőhelyeik védelmét biztosító szabályozást nemzetközi szinten. A fajok megóvását célul tűző nemzetközi egyezmények ebben kiemelkedő szerepet játszanak, ezért ezeket a nemzetközi egyezményeket vesszük elemzés alá. Szintén fontos szerepük van a vadon élő állatok védelmével foglalkozó nemzetközi szervezeteknek is, így ezek ismertetésére is kitérünk. Bemutatjuk, hogy a nemzetközi egyezmények rendszere, hogyan alakult ki napjainkra, bízva abban, hogy a szabályok alkalmasak lesznek megóvni a vadon élő állatfajokat a kihalástól.

Kulcsszavak: biológiai sokféleség, nemzetközi egyezmény, veszélyeztetett fajok, nemzetközi szervezetek

1. Why is wildlife conservation important?

The legal protection of wildlife is an important part of nature conservation.

Humans first started to destroy large animals with valuable trophies, flesh, skin or bones, and later moved on to aesthetically beautiful butterflies and beetles. Today, however, pollution is causing even more damage than hunting and fishing. Some of the causes of animal mortality include habitat loss and shrinkage, hunting, commercial and hobby capture, illegal animal trade, feather collecting, bird stuffing, bird trapping, fishing or tourism. These have already led to the

* PROF. DR. PAULOVICS ANITA,
általános dékánhelyettes, intézetigazgató egyetemi tanár,
Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar,
Államtudományi Intézet,
e-mail: anita.paulovics@uni-miskolc.hu

** DR. KÁLLAI ERIKA,
I. éves PhD-hallgató,
Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar,
Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola
e-mail: erika.kallai@hotmail.com

extinction of many species. Add to this the degradation of the ecosystem and it is no wonder that some species have disappeared. It is estimated that 99% of the species that once inhabited the Earth have now disappeared. Many species remain under imminent threat of extinction. America, Africa and Australia are the 3 continents with the highest number of extinct species. This is because humans have taken control of nature too quickly. On the one hand directly, e.g. by deforestation and hunting, and on the other hand indirectly, e.g. by the uncontrolled resettlement of certain species, it has wiped out some of the native animals. Any species that is common today could be endangered or extinct tomorrow. It is therefore very important that conservation bodies and representatives of national parks constantly exchange experience on the protection of animal species, and that binding legal standards are laid down in international conventions. The main threat of mammal extinction is the partial or total disappearance of their habitats, and hunting poses a threat to species that are valuable for their trophies or rarity. These include hippos, elephants, rhinos and tigers. In Hungary, there were many species of animals that are no longer found in our country. The wild horse, the moose and the European bison were extinct before 1800. The number of species that have disappeared or become extinct is constantly changing. Some of the extinct species in Hungary have been resettled, such as the Eurasian beaver, the wolf and the lynx. Birds have also suffered from the disappearance of species. The great white pelican, western capercaillie, black grouse and little bustard are the species that are no longer found in our country. There are also species that are in imminent danger of extinction, and we must be particularly careful not to include them in the list of extinct species. These are species that live in small individual numbers, in isolated populations, but whose survival is uncertain because they have difficulty tolerating ecological change. These species have declined to below critical numbers and include species that are present in large numbers, such as bats, mole rat and falco cherrug.

Bird conservation has a long history. Bird conservation should focus on protecting habitats, nesting and feeding areas. It is interesting to note that there are 320 protected bird species listed in the legislation on bird conservation. The protection of reptiles has been neglected in the past, with only 16 species living in our country. Today, all of them are protected and, fortunately, none of them has become extinct. The protection of amphibians has also been given attention, with only one of them, the alpine newt, under threat. There are about 80 species of fish in our country, two of which, the *umbra krameri* and the *barbus peloponnesius*, are directly threatened. In Hungary, many species were protected long before conservation legislation was enacted. For the first time in 1901, the Ministry of Agriculture declared 164 species of wild animals protected. It can be seen that during this period, and subsequently, most bird species were protected.

As it stands, the list of protected species includes more than 850 species, of which nearly 80 are under special protection.

It is our responsibility to protect animals and help them grow, as we share this Earth together. Biodiversity conservation and the protection of endangered species are key to sustainability and ecological balance. Animals help maintain the health of natural biotic communities, without which humanity has no chance of sustaining life.

In Hungary, the basic rules for protected animal species are contained in Act LIII of 1996 on the Protection of Nature (hereinafter: Tvtv.), which regulates the protection of wildlife in a framework character. The objectives of the Act include the general protection of natural values and biodiversity, and the promotion of their knowledge and sustainable use.

The detailed rules are contained in the Government Decree 348/2006 (XII. 23.) on the detailed rules for the protection, keeping, utilisation and presentation of protected animal species.¹

¹ ZOLTÁN Ödön: *Az állatvédelmi törvény elé*. Magyar Jog, 1999. (7) 407–415.

Both nature conservation and the legal protection of animals have an international dimension. The need for legislation on protected animals is justified, at least in part, by the fact that rules on these species are also found in a number of international conventions. The Tvtv. also specifically highlights the importance of international conventions in the field of nature conservation, including wildlife conservation, as it stipulates that its rules must be interpreted in accordance with the international treaties adopted by Hungary.

Hungary is a party to the Convention on Biological Diversity,² the Bonn Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals,³ the Ramsar Convention on Wetlands of International Importance⁴, to name just a few. Conservation of the wildlife species and their habitats covered by the Conventions is important in Hungary and in other countries.⁵

The special regulation of species under nature conservation is due to the fact that most of these species are regulated by various international treaties, as the issue of the protection of these rare and endangered species is important not only in Hungary, but also globally.

2. International Conventions

2.1. Convention on Biological Diversity (CBD)

The Convention on Biological Diversity, which was signed in Rio de Janeiro on 13 June 1992 and entered into force on 29 December 1993, has great importance in the field of animal protection. The Convention was published in Hungary by the Hungarian Parliament in Act LXXXI of 1995 on the proclamation of the Convention on Biological Diversity. The Contracting Parties aim to conserve the values inherent in biological diversity and the ecological, social, scientific, educational and cultural values of biological diversity and its components. This is to be achieved through the exchange of information between countries, the transfer of technology and appropriate access to the genetic resources of living organisms. Participating countries commit themselves not to engage in activities that have a negative impact on the environmental status and biodiversity of neighbouring countries; and to develop national strategies. The main merit of the document is that it covers the whole living world, i.e. all living organisms and systems, and sets out not only the objectives but also the means of implementation and financing.⁶ States have sovereign rights - i.e. autonomous decision-making rights - over their own biological resources but are also responsible for the conservation and sustainable use of their biodiversity.

An important requirement for biodiversity conservation is the protection of natural habitats, maintaining or, where necessary, restoring viable populations of species in their natural environment. This requires cooperation at global, international and regional level. The Convention on Biological Diversity distinguishes between 2 types of protection:

1. One is ex-situ conservation, which is the conservation of biodiversity elements outside their natural habitat, for example in zoos.
2. The second is in-situ conservation, which aims to conserve natural habitats and maintain and restore viable populations of species in their natural environment.

The Convention sets out what activities are covered by in situ protection. These are the following:

- a) establish a system of protected areas where special measures must be taken to conserve biodiversity,

² Kihirdetve az 1995. évi LXXXI. törvénnyel.

³ Kihirdetve az 1986. évi 6. törvényerejű rendelettel.

⁴ Kihirdetve: 1993. évi XLII. törvénnyel.

⁵ ZOLTÁN Ödön: *Az állatvédelmi törvény után*. Magyar Jog, 1999. (4). 215-222.

⁶ TILKI Katalin: *Természetvédelem nemzetközi szinten és az Európai Unióban*. Belügyi Szemle, 2017. (5) 93.

- b) promote the regeneration of endangered species,
- c) prevent the settlement of alien species that threaten species and, if necessary, destroy them.

The Convention also provides for activities to be carried out in the framework of ex situ protection. These are the following:

- a) take measures to protect biodiversity elements, preferably in their country of origin. This could include wildlife parks and wildlife reserves.

The Convention on Biological Diversity is aimed at protecting the whole of the pre-existing environment, i.e. the survival of all living organisms and systems, and the universal protection of all forms of life on Earth. The relevance of the Convention is therefore that the Contracting Parties (the States that have accepted it) undertake to ensure the protection of natural habitats, the maintenance of viable populations of certain species and the establishment of the necessary regulatory system, obviously primarily through legal instruments.

As a result of the Convention, research into biodiversity exploration has been stepped up in the States Parties. Strategic plans and action programmes have been drawn up, and new legislation has been drafted that is in line with the objectives of the Convention and supports the ways in which it is implemented.

Efforts to conserve biodiversity culminated at the turn of the millennium, when governments globally, but also at the level of the European Union, made specific commitments to slow and halt biodiversity loss by adopting the "*Protect and restore habitats and natural systems and halt the loss of biodiversity by 2010*" programme.

Yet a 2010 research found that in 10 years, nothing has changed and biodiversity loss has continued unabated. In fact, the studies published since then have shown an even more negative image, including a significant global decline in mammal populations, the disappearance of nearly half a billion birds from European bird populations in three decades, and a dramatic global decline in insect populations.

A new approach, new institutional and governance structures were needed. In recent years, this process has started: the new approach is the concept of ecosystem services, and the most important new institutional structure is the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES),⁷ an independent intergovernmental body established in 2012 to strengthen the link between science and policy-making.

Hungary joined IPBES in November 2012. The Ministry of Agriculture ensures the representation of Hungary.

IPBES provides politicians and decision-makers with scientifically demanding assessments of the rapidly deteriorating state of our planet's wildlife, ecosystems and the natural goods they provide for humanity. It also provides practical solutions and tools for the conservation and sustainable use of natural resources. Its main objective is to use the knowledge base and the results of science to strengthen wiser decision-making for the conservation and sustainable use of nature and wildlife, and for the well-being and ecologically sustainable development of humanity.

Going beyond the more general wording of the Convention on Biological Diversity, the 2010 Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization (ABS) contained much more detailed provisions to ensure that, in particular, genetic resources from developing countries are not accessed by others against the interests of those countries, and that the countries from which the resources originated receive an appropriate share of the commercial and business benefits of their use. By

⁷ PALOTÁS Brigitta, MOLNÁR Zsolt, BÁLDI András: *IPBES: A biológiai sokféleség és ökoszisztéma-szolgáltatások nemzetközi csúcsszervezete*. Természetvédelmi Közlemények, 2019. (25) 92.

2018, nearly half of the world's countries had not acceded to the 2010 Protocol, which contains more specific obligations, primarily to protect the interests of developing countries and to limit the ability of developed countries to assert their interests. This is perhaps less justified in the case of some developing countries (which do not consider the Protocol's provisions to be sufficient), while it is partly understandable - but also questionable on ethical grounds - for developed countries such as the US and Russia, several EU Member States and Australia, because of their interests in research and the application of genetic engineering (pharmaceuticals, agriculture, etc.).⁸ The Protocol was signed by the European Union and Hungary - together with several other Member States - on 23 June 2011. Hungary ratified it on 29 April 2014 and it entered into force on 12 October 2014.

2.2. Bonn Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (CMS)

Also important in the field of animal protection is the "Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals", signed in Bonn on 23 June 1979. Hungary acceded to it on 1 November 1983. The Convention was promulgated by Decree-Law No 6 of 1986.⁹

Hungary is a subject to the Convention for migratory birds and bats (EUROBATS). EUROBATS is the Agreement on the Conservation of European Bat Populations. It entered into force in 1994 and aims to protect all 55 European bat species through legislation, education, conservation measures and international cooperation with the Parties and non-Parties to the Agreement. The Agreement provides a framework for cooperation on bat conservation across Europe, North Africa and the Middle East.

The Bonn Convention is of global importance as it provides a legal and institutional framework for the conservation of migratory land and marine species throughout their migratory route, and encourages cooperation between concerned states.¹⁰

The Bonn Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals, along with other international agreements, contributes to the conservation of the Earth's biodiversity.¹¹

Wild animals are increasingly valuable from environmental, ecological, scientific, educational and economic perspectives. Particular attention should be paid to wildlife species that migrate across national borders. Indeed, wildlife species can only be effectively cared for and protected if there is cooperation between all the States within whose borders such species spend any part of their lives.

For the purposes of the Convention, migratory species are wild animals that regularly and predictably move across one or more national borders. The appendices are an important part of the Convention.

Appendix I contains a list of endangered migratory species. The aim is to conserve and restore their habitats and to prevent or minimise impacts that prevent or threaten their migration. In our country, endangered migratory species include the lesser white-fronted goose, the red-breasted goose, the ferruginous duck, the white-tailed eagle, the greater-spotted eagle, the asian imperial eagle, great bustard, falco vespertinus and the european roller.

Appendix II includes migratory species that are in an unfavorable conservation status, and international cooperation on these species would be important. An unfavourable conservation status means that the range of the species is declining, there is insufficient habitat and its long-term survival is threatened. For example, many dolphins and white storks are found

⁸ FARAGÓ Tibor: *Nagyhatalmi érdekek és a globális jelentőségű környezeti megállapodások*. Magyar Energetika, 2018. (1) 2.

⁹ PALOCZ – ANDERSEN Mihály, SZALAY Dóra: *Környezetvédelmi eljárások és berendezések*. Nyugat-magyarországi egyetemi kiadó, Szombathely, 2015. 19.

¹⁰ DOBOS-BALOGH Nikolett: *Az állatvédelem büntetőjogi kérdései*. Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, 2019. (1) 245.

¹¹ CZÉKUS Géza, CZÉKUS Borisz: *A biológiai sokféleség megőrzése, mint az EU-csatlakozás egyik kapuja vagy gátja*. 2015. (1) 63.

in this Appendix. Where justified, the same species may be listed in both Appendices.¹² In our country, for example, all our bat species, all our birds of prey, essentially all our waterbirds and insectivorous songbirds, as well as the common quail, european turtle dove, merops apiaster and the great grey shrike are species of unfavourable conservation status.

The Convention sets out as a minimum requirement:

- a) an assessment of the factors that may be harmful to these species,
- b) the preparation of coordinated conservation plans,
- c) the exchange of information on migratory species, as this is a multi-state exchange of information.

Parties shall ensure the immediate protection of migratory species listed in Appendix I, the conservation of habitats important for averting the risk of extinction, and the restoration of their habitats, and the prevention, elimination, counteraction or minimization of the adverse effects of activities or obstacles that significantly impede their migration.

For the protection and management of migratory species listed in Appendix II of the Convention, the standards are generally less stringent than the former, and it is mainly up to the Member States to conclude specific agreements in the framework of international cooperation.

It is important to note that any State Party may adopt domestic measures that are stricter than those contained in the Convention. The Convention is designed to preserve sites of priority importance and, of course, to protect the species that live there.¹³

2.3. Ramsar Convention

The Ramsar Convention on Wetlands of International Importance, adopted on 2 February 1971, is of paramount importance for the conservation of aquatic wildlife and waterbirds. The Ramsar Convention is one of the oldest intergovernmental agreements on nature conservation. In the second half of the century, the accelerating pace of wetland conversion and degradation led to the international consensus that led to the creation of the treaty. Since then, 169 countries have joined the Ramsar Convention, and it remains the most dynamically developing international conservation convention to date.¹⁴ Our country joined in 1979 and the text of the Convention, as amended, was promulgated by law¹⁵.

Under the Convention, wetlands are areas where water is the primary determinant of the natural environment and its associated flora and fauna.

Under the Convention, waterbirds are defined as birds that are ecologically dependent on wetlands. It is up to the Parties to the Convention to determine which wetlands in their territories should be nominated for inclusion in the "List of Wetlands of International Importance". The most important requirement for member countries is to nominate at least one wetland for the Ramsar List. Wetlands include coastal areas and islands that are important for waterbird habitat. The Contracting Parties shall ensure the conservation and management of migratory waterbird populations. To this end, such wetlands shall be declared protected areas. The Parties' primary objective is to increase the waterbird population in their existing wetlands.

¹² BÁNDI Gyula, FARAGÓ Tibor, LAKOSNÉ HORVÁTH Alojzia: *Nemzetközi környezetvédelmi és természetvédelmi egyezmények*. Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium Környezetvédelmi Hivatal, Budapest, 1994. 36.

¹³ GOMBOS Katalin, SZIEBIG Orsolya Johanna: *Az európai uniós környezetvédelmi szabályozás legújabb irányai*. Fenntartható biztonság és társadalmi környezettanulmányok I. (szerk: Smuk Péter) Ludovika Egyetem Kiadó, Budapest, 2020. 1923.

¹⁴ KATONA Gábor: *A védett természeti területek helyzete a vízgazdálkodási nagylétesítmények fenntartásában*. Hadmérnök, 2022. (1) 85.

¹⁵ 1993. évi XLII. törvény a nemzetközi jelentőségű vadvizekről, különösen, mint a vízimadarak tartózkodási helyéről szóló, Ramsarban, 1971. február 2-án elfogadott Egyezmény és annak 1982. december 3-án és 1987. május 28.-június 3. között elfogadott módosításai egységes szerkezetben történő kihirdetéséről

Under the Convention, wetlands of international or national importance are legally protected. It also protects aquatic wildlife. The conservation and enhancement of wetlands is also of paramount importance for fish stocks in both still and flowing waters. Science-based, complex management can result in an increase in wetlands, leading to a significant increase in biodiversity. This will result in the expansion of "green corridors" along rivers, which provide feeding and breeding grounds or migration areas for insects, amphibians and birds.¹⁶

In 2016, 2,500 square kilometres of wetlands in our country were covered by the Ramsar Convention.¹⁷

Following its accession in 1979, Hungary has nominated 29 wetlands to the List of Wetlands of International Importance by 2021, covering some 260,667 hectares, or 2.8 percent of the country's land area.¹⁸

2.4. Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats - Bern Convention

The Bern Convention is about protecting Europe's wild plants, animals and their natural habitats. One of the first major regional conventions. Adopted in Bern on 19 September 1979. It is a binding international legal instrument for nature conservation, covering most of the natural heritage of the European continent and extending to some African states. The European Union played a major role in the creation of the Convention, which is an agreement that covers only the Member States of the European continent and thus serves to protect European wildlife and their habitats. Hungary joined the Bern Convention in 1989. It entered into force in Hungary in 1990, but has not been promulgated into law and the implementing regulation has not been adopted.

The Convention was established on the basis that many wildlife species have become seriously depleted and many of them are threatened with extinction. The objective of the convention is to protect wild animals and their natural habitats, especially those species whose conservation requires the cooperation of several states.

Particular emphasis is placed on endangered and vulnerable species.

To ensure the protection of the wildlife species listed in the appendices (I and II), the Convention contains prohibitions.

Appendix I lists the protected plant species that may not be deliberately harvested, collected, cut, or uprooted.

Appendix II lists the protected species of animals that may not be captured, intentionally killed or kept, or disturbed in any way.

Appendix III also includes species that can be fished and hunted. In the Convention, the exploitation of a species under legal restrictions is also considered to be protected.

THE IV. Appendix IV prohibits the use of poisons, poisonous or paralysing baits, explosives, artificial light sources for trapping and killing - Hungary has declared a derogation for the use of stun projectiles and stun baits, which can be used for trapping deer in our country - nooses, the use of live bait animals which have been blinded or mutilated, semi-automatic or automatic weapons - Hungary has declared an exception for semi-automatic - five-shot - weapons, hunting from air or mobile motor vehicles, and the use of night vision or magnifying devices. Non-selective trapping, fumigation and gassing - a common practice in Europe for scoops and underground tunnels - are also prohibited for mammals, while any kind of trapping

¹⁶ VARGA Péter: *A hullámtéri halívóhelyek és mentett oldali halas tavak gazdálkodási összefüggése.* Agrártudományi Közlemények, 2007. (27) 28.

¹⁷ ISTVÁNOVICS Vera: *Felszíni vizek kutatása Magyarországon – Helyzetkép és javaslatok.* Magyar Tudomány, 2015. (7) 844.

¹⁸ <https://www.nak.hu/szakmai-infok/agazati-hirek/65-tamogatasok/videkfejlesztes/103041-folyamatosak-a>

are prohibited for birds. For fish, the use of artificial light sources is also prohibited, as well as the use of AC electric fishing machine.

The Contracting Parties undertake to take the necessary legal and administrative measures to ensure the protection of the habitats of wild animal species. The protection of the wild animal species listed in the Appendices to the Convention is of particular importance. The signatory States undertake to give special attention to the protection of areas which are important for migratory species listed in the Appendix to the Convention and which are migration routes, i.e. wintering, staging, feeding and breeding areas.

The Bern Convention's outstanding significance can also be defined in the fact that it laid the foundations for the Union's nature conservation legislation, which was further developed shortly after the adoption of the Convention with the adoption of the Birds Directive and later the Habitats Directive.¹⁹

3. Participation in international organisations

Some nature conservations and animal protection activities are almost impossible without participation in international organisations. This is the case, for example, with research on migratory birds or the fight against illegal animal trade. Our country is a member of all the international nature conservation organisations that have been established or are currently in operation. Some important international nature conservation organisations of which Hungary is a member:

- **BirdLife International**
BirdLife International (formerly the International Council for the Conservation of Birds) is an international conservation organisation dedicated to the protection of birds and their habitats. The Hungarian Society for Ornithology and Nature Conservation (MME) was one of the founders in 1992-1993, while Hungary was one of the first countries to join the predecessor organisation, founded in 1922, in 1923.
BirdLife International is mandated by the International Union for Conservation of Nature (IUCN) to compile the Red List of Threatened Species for birds, coordinate the process of assessing all bird species worldwide against the categories and criteria of the list in order to assess their risk of extinction.
- **World Conservation Union or International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN)**
The World Conservation Union is the international organisation for the conservation of natural values. It was founded in 1948 and is based in Gland, Switzerland. Its mission is to encourage and promote the conservation of biodiversity and the sustainable use of nature's resources and the maintenance of ecosystems.
The IUCN has compiled a list of national parks and protected areas in UN member states. Hungary's first national park was the Hortobágy National Park, established in 1972, which preserves Europe's largest wilderness and protects its unique wildlife.
- **World Wide Fund for Nature (WWF)**

¹⁹ Floor FLEURKE, Arie TROUWBORST: *European Regional Approaches to the Transboundary Conservation of Biodiversity: The Bern Convention and the EU Birds and Habitats Directives*. in: *Transboundary Governance of Biodiversity* (Kotze L. - Maruhn T.) eds. Martinus Nijhoff Publishers, 2014. 128. https://www.researchgate.net/profile/Arie-Trouwborst-2/publication/270960822_European_Regional_Approaches_to_the_Transboundary_Conservation_of_Biodiversity_The_Bern_Convention_and_the_EU_Birds_and_Habitats_Directives/links/54c2cc660cf219bbe4e98577/European-Regional-Approaches-to-the-Transboundary-Conservation-of-Biodiversity-The-Bern-Convention-and-the-EU-Birds-and-Habitats-Directives.pdf

The World Wildlife Fund is the world's largest non-governmental conservation organisation. It was founded on 29 April 1961 as the World Wildlife Fund. WWF aims to conserve biodiversity, reduce pollution and promote sustainable development. To achieve their goals, they use a variety of tools, such as field activities, political advocacy and awareness-raising campaigns. In its work, it pays special attention to small globally important species such as giant pandas, tigers, sea turtles, primates, blue whales, African and Asian elephants and rhinos. WWF Hungary's conservation programmes have included the reintroduction of beavers.

- International Wetlands Research Bureau (IWRB - today Wetlands International)
The International Wetlands Research Bureau is a global organisation working to conserve and restore wetlands and their resources for the benefit of people and biodiversity. It is an independent, non-profit global organization supported by government and NGO members from around the world. Its headquarters are in Ede, the Netherlands.

Overall, it can therefore be concluded that Hungary is an active member of both international nature protection conventions and international nature protection organisations.

Summary

Wildlife conservation requires cross-border cooperation, or cooperation between several countries for some species. International conventions therefore play a key role in the conservation of protected species and their habitats. Today, a complex system of international conventions for the conservation of species and their habitats has developed. Many countries around the world have acceded to international conventions, which are now recognised as binding on the States Parties. It is important to emphasise that international conventions set minimum standards. States Parties may adopt stricter rules than those contained in the Convention. Hungary has accepted all nature conventions, and in many places the nature conservation rules are stricter than those of the conventions. The challenge for the future will be rather how well the rules are respected and enforced. It is also important that compliance with wildlife rules is effectively and strictly monitored. If the legislation is enforced effectively in the future, hopefully the species will be preserved for future generations.

Bibliography:

Bándi Gyula, Faragó Tibor, Lakosné Horváth Alojzia: Nemzetközi környezetvédelmi és természetvédelmi egyezmények.' Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium Környezetvédelmi Hivatal, Budapest, 1994.

Czékus Géza, Czékus Borisz: A biológiai sokféleség megőrzése mint az EU-csatlakozás egyik kapuja vagy gátja. 2015. (1) 63–83.

Dobos-Balogh Nikoletta: Az állatvédelem büntetőjogi kérdései. Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica, 2019. (1) 241–257.

Faragó Tibor: Nagyhatalmi érdekek és a globális jelentőségű környezeti megállapodások. Magyar Energetika, 2018. (1) 1–8.

Floor Fleurke, Arie Trouwborst: European Regional Approches to the Transboundary Conservation of Biodiversity: The Bern Convention and the EU Birds and Habitats Directives.

In: *Transboundary Governance of Biodiversity* (Kotze L. – Maruhn T.) eds. Martinus Nijhoff Publishers, 2014. 128.

Gombos Katalin, Sziebig Orsolya Johanna: *Az európai uniós környezetvédelmi szabályozás legújabb irányai. Fenntartható biztonság és társadalmi környezetanulmányok I.* (szerk: Smuk Péter) Ludovika Egyetem Kiadó, Budapest, 2020.

Istvánovics Vera: *Felszíni vizek kutatása Magyarországon – Helyzetkép és javaslatok.* Magyar Tudomány, 2015. (7) 843–854.

Katona Gábor: *A védett természeti területek helyzete a vízgazdálkodási nagylétesítmények fenntartásában.* Hadmérnök, 2022. (1) 83–100.

Palocz – Andersen Mihály, Szalay Dóra: *Környezetvédelmi eljárások és berendezések.* Nyugat-magyarországi egyetemi kiadó, Szombathely, 2015. 19.

Palotás Brigitta, Molnár Zsolt, Báldi, András: *IPBES: A biológiai sokféleség és ökoszisztéma-szolgáltatások nemzetközi csúcsszervezete.* Természetvédelmi Közlemények, 2019. (25) 91–111.

Tilki Katalin: *Természetvédelem nemzetközi szinten és az Európai Unióban.* Belügyi Szemle, 2017. (5) 87-104.

Varga Péter: *A hullámtéri halívóhelyek és mentett oldali halas tavak gazdálkodási összefüggése.* Agrártudományi Közlemények, 2007. (27) 27–31.

Zoltán Ödön: *Az állatvédelmi törvény elé.* Magyar Jog, 1999. (7) 407–415.

Zoltán Ödön: *Az állatvédelmi törvény után.* Magyar Jog, 1999. (4) 215–222.

"LEGERE SEU COMPUTERE" A JOGI KÉPZÉS IRÁNT ÉRDEKLŐDŐ LEENDŐ HALLGATÓK SZÖVEGÉRTÉSI ÉS SZÖVEGELEMZÉSI KÉSZSÉGEINEK FEJLESZTÉSE

"Legere seu computere": "developing text comprehension and analysis skills for future law students"

PETRASOVSKY ANNA *

A tanulmány a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán az Európai Unió „FŐNIX ME” – Megújuló Egyetem felsőoktatási intézményi fejlesztések a felsőfokú oktatás minőségének és hozzáférhetőségének együttes javítása érdekében EFOP 3.4.3-16-2016-00015 jelzésű programjában kidolgozott innovatív szövegértési és szövegelemzési mintaprogramot mutatja be. A program célja volt, hogy ötvözze a jogtörténeti szempontú elemzést a narratív értelmezések korszerű technikáival, rámutatva a szövegértési készségek fontosságára digitális korunkban. A megváltozott olvasási szokásokhoz igazodva a program olyan kompetenciák fejlesztésére irányult, amely lehetővé teszi a jogászképzés iránt érdeklődő leendő hallgatók számára az eredeti jogtörténeti források pontosítását és elemzését, ezzel támogatva a jogi nyelv árnyalt megértését.

A tanulmány a szövegértési folyamatok alapját képező kognitív mechanizmusok bemutatása mellett gyakorlati példákon keresztül egy olyan oktatási innovációt vázol fel, amely segítséget nyújt abban, hogy azok a hallgatók, akiket majd jogászképzésre felvesznek magabiztosan igazodjanak el a komplex jogi szövegek világában, és fejlesszék a szakmai szempontú értelmezési készségeiket.

Kulcsszavak: *szövegértési kompetenciák, szövegértelmezés, digitális kor, jogi képzés, készségfejlesztés,*

The paper presents the innovative text comprehension and test analysis model programme developed at the Faculty of Law of the University of Miskolc within the framework and with the support of the programme EFOP 3.4.3-16-2016-00015 "FŐNIX-ME" Renewable University Higher Education Institutional Development for the Joint Improvement of Quality and Accessibility of Higher Education. The aim of the programme was to combine a legal-historical perspective with modern techniques of narrative interpretation, highlighting the importance of textual literacy in our digital age. Adapting to changing reading habits, the programme focused on developing competencies that enable prospective students interested in legal education to clarify and analyse original sources of legal history, thus supporting a nuanced understanding of legal language. The paper outlines, through practical examples, the cognitive mechanisms underlying text comprehension processes and an educational innovation that will help students who will be admitted to law faculty confidently navigate the world of complex legal texts and develop their professional interpretive skills.

* DR. PETRASOVSKY ANNA,
PhD egyetemi docens
Miskolci Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar
Jogelméleti és Jogsociológiai Intézet
Jogtörténeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
anna.petrasovszky@uni-miskolc.hu

Keywords: *text comprehension competences, text interpretation, digital age, legal training, skills development,*

1. Bevezetés

A Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara a 2022/23-as tanévben indította el a Szövegértési és Szövegelemzési Mintaprogramot, amely újszerű megközelítéssel kívánja mérni és fejleszteni a felsőoktatásba frissen beérkező hallgatók szövegértési kompetenciáját. Ez az innovatív kezdeményezés nemcsak a szövegértési készségek fejlesztését tűzte ki célul, hanem arra is törekedett, hogy a jogi tanulmányok különböző területei iránti érdeklődést is elmélyítse. A program kialakításának részeként az egyetem nyolc karán vezettek be átfogó szövegértési és szövegelemzési kurzusokat. Ezek a kurzusok a tudományterületek széles spektrumát ölelik fel, a természettudományoktól a társadalomtudományokig, olyan karokat is bevonva, mint például a Egészségtudományi Kar.

A kari képzések során szerzett tapasztalatok alapján a Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara kiemelten törekedett arra, hogy olyan modult is kidolgozzon, amely alkalmas arra, hogy történeti jogforrások komplex értelmezése révén keltse fel a középiskolások figyelmét a jogi tanulmányok iránt, előidézze a leendő joghallgatókban azon képességeket, amelyek alkalmasak arra, hogy a jogtudomány különböző szakterületein érvényesülő alapelvek árnyalt megértéséhez vezessenek. Erre a gondolatra épülve már második éve hirdette meg beiskolázási céllal középiskolások számára a szövegértés és szövegelemzés elnevezésű kurzusát.

A mai, gyors információáramlással jellemezhető korszakunkban a szövegek megértése és elemzése alapvető fontosságú készségként jelenik meg. A digitális kommunikációs csatornák gyors terjedése nemcsak az információterjesztés módját, mértékét és hatékonyságát változtatta meg, hanem átalakította azokat a kompetenciákra vonatkozó elvárásokat is, amelyeket a fiatal felnőtteknek el kell sajátítaniuk ahhoz, hogy eligazodjanak az egyre összetettebb információs környezetben. Mivel azonban a digitális technológiák átalakítják az információfogyasztási szokásokat, a szövegértés kognitív mechanizmusában is átalakuló változásnak lehetünk tanúi. A tanulmány igyekszik feltárni a szövegértés különböző dimenzióit, rámutat az egyes jogintézmények fejlődését nyomon követő jogtörténeti szövegelemzés során kialakítható kompetenciák jelentőségére, továbbá betekintést nyújt az e készségek fejlesztésére kidolgozott stratégiák alkalmazási folyamatába.

2. A szövegértés fontossága a jelenlegi kihívások fényében

2. 1. Az olvasási szokások megváltoztatása

Korunkban, amelyet a digitális forradalom jellemez, nem lehet túlbecsülni a megfelelő szövegértési készségek fontosságát. A társadalmi interakcióinkat jelen korunkra szerves módon szövik át a digitalizáció újabb és újabb platformjai, ez pedig az információs műveltség új szintjét követeli meg. A 21. században alkalmazott technológia és a kommunikáció kölcsönhatása újra definiálta az információhoz való hozzáférés és információcsere paradigmáit, arra kényszerítve a fiatalabb generációkat, hogy olyan információs műveltségi készségeket fejlesszenek ki, amelyek túlmutatnak a hagyományos tudásszerzési metódusokon. Ennek eredményeként a fiatal felnőtteknek nemcsak az alapvető olvasási készségekre van szükségük, hanem arra is, hogy képesek legyenek értelmezni, szintetizálni és kritikusan értékelni a legkülönbözőbb digitális felületekről beérkező információkat.

Az olvasási szokások változó spektruma arra az igényre mutat rá, hogy egyre több energiát kell belefektetni az információfeldolgozási módszerek fejlesztésére. A technológia

mindent átható hatása az információfogyasztás új módjait eredményezte. A hosszú, szövegalapú narratívákhoz kapcsolódó hagyományos attitűdök, amelyek mély elkötelezettséget igényelnek, metamorfózison mentek keresztül, és az információszerzés fókusza olyan tömör formátumok felé tolódott el, mint az infografikák, mémek és tömören megírt cikkek. Bár ezek a formátumok páratlan hozzáférhetőséget és tömörséget kínálnak, alkalmazkodóképességet is igényelnek, hogy megfeleljenek a különböző típusú szövegek megértési és elemzési követelményeinek. Következésképpen a szövegértés szerepe elválaszthatatlanul kapcsolódik a különböző formátumokban történő információmegfejtés képességéhez, túllépve ily módon a megértés hagyományos határain.¹

A szövegértési és szövegelemzési mintaprogram középpontjában az az elkötelezett törekvés áll, hogy jogtörténeti dokumentumok aprólékos elemzése révén vértessze fel nélkülözhetetlen szövegértési készségekkel a leendő joghallgatókat. Ez a megfontolás didaktikai szempontból szervesen illeszkedik a jogi oktatás struktúrájához, amelyben a jogi képzések valamennyi típusának első évfolyamos tantárgyai a jogintézmények történeti aspektusú bemutatására fókuszálnak feltárva a ma is nagy jelentőséggel bíró jogelvetk történelmi gyökereit.

2. 2. Szövegértési és jogértelmezési készségek fejlesztése

A jogi értelmezés kognitív folyamatok összetett mechanizmusát foglalja magában, amelyek szinergikusan, kölcsönösen egymásra hatva működnek a jogi szövegekbe ágyazott árnyalt jelentések feltárása érdekében. A jogi szövegek értelmezése olyan mentális művelet, amely a szöveg megértésének alapvető, de sokrétű képességén alapul. Szimbolikus értelemben ezek a műveletek tekinthetők azoknak az alapvető építőelemeknek, amelyekre a jogi elemzés mechanizmusa épül. Felismerve ezen alapvető készségek fontosságát, a szövegek értelmezésére és elemzésére szolgáló mintaprogram tudatos pedagógiával egyfajta kognitív ösvényen vezet végig a hallgatókat az alapvető megértést célzó feladatoktól haladva az összetettebb gondolati műveleteket igénylő feladatokig. Ez segíti beazonosítani azokat a gondolkodási szinteket, amelyek a későbbi szakmai életben a jogielemzési technikák kompetens alkalmazásához szükségesek. A szövegértési készségek fejlesztése szisztematikus megközelítéssel a kezdetleges olvasási készségek megalapozásával indul, és különféle készségfejlesztő feladatokkal lép tovább az általános tartalmú szövegek, majd a jogi szövegek fejlettebb elemzéshez. Az irányított szövegfeldolgozás folyamatában a leendő hallgatók készség szinten szerezhetnek olyan átfogó értelmezési kereteket, sémákat, amelyek a jogértelmezés klasszikus, valamint az egyre bővülő interpretációs szempontokat figyelembe vevő különféle dimenzióikhoz szükségesek, ideértve alapvetően a grammatikai, logikai-kontextuális, doktrinális, joghistorikus és teleologikus értelmezési módszereket. A módszer ezen túl alkalmas az állandóan fejlődő jogi környezetre rezonáló értelmezési paradigmák² kifejlesztésére, a jogi diskurzus elsajátítására.

¹ BERÉNYI Csaba, CSISZÁRIK-KOCSIR Ágnes: A digitális szocializáció hatása a középiskolás fiatalok eszközhasználatára. In: *Vállalkozásfejlesztés a XXI. században*, 2023/2. kötet, (szerk.: Varga János, – Csiszárík-Kocsir Ágnes – Garai-Fodor Mónika) Budapest Óbudai Egyetem, Keleti Károly Gazdasági Kar, Budapest, 2023. 241-242.

² TÓTH J. Zoltán: Szemelvények a jogértelmezési módszerek fejlődéséből. In: *Jog, identitás és értékek* Vol.2. No. 1. (2022), Közép-Európai Akadémiai Kiadó, 241-261. ld. még TÓTH J. Zoltán: A dogmatikai és a jogirodalmi értelmezés a magyar felsőbbbírósági gyakorlatban. In: *A jogtudomány helye, szerepe és haszna: Tudománytörténeti és tudományelméleti írások*. (szerk.: Bódig Mátyás –Zödi Zsolt), OPTEN Informatikai Kft., MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, Budapest, 2016. 232-233.

2. 3. A szövegértés sokrétősége

A szövegfeldolgozás folyamatára úgy tekinthetünk, mint az egymással összefüggő részkészségek olyan sokrétű koordinációjára, amelynek célja a szövegértés összetett dekódolási folyamata. Mindez túlmutat az információ pusztá kinyerésén és a szöveg lényegének mély asszimilációjában csúcsosodik ki, kifinomult kognitív törekvéssé téve azt.³

A szövegfeldolgozás folyamata a kognitív folyamatok többdimenziós spektrumát jelenti, számos általános szempontot foglal magában, amelyek mindegyike hozzájárul az írott tartalom megértéséhez. A szöveg műveleti feldolgozása során az olvasó a betű és szófelismeréstől kiindulva a nyelvi dekódolás bonyolult folyamatán keresztül saját háttértudását asszimilálja a befogadott új információkkal. Az írott nyelv megértése és dekódolása magában foglalja a szimbólumok, például szavak és mondatok értelmes információvá történő fordítását. Ezen alapvető képesség nélkül lehetetlen lenne bármilyen szöveg megértése. A dekódolás nemcsak a szavak felismerését jelenti, hanem az egyéni jelentésük megértését is, és azt, hogy hogyan állnak össze, alkotnak értelmet egy üzenet közvetítéséhez.

A szövegelemzés az a folyamat, amelynek során a szöveget alkotóelemeire, kifejezésekre, mondatokra, bekezdésekre bontja az olvasó. Mindez lehetővé teszi, hogy az olvasó navigáljon a szöveg szerkezetében, azonosítsa a kulcsfontosságú összetevőket és azok kapcsolatait. A szintaxiselemzés megkönnyíti a szöveges narratívákat alátámasztó strukturális keretek megértését, míg a szemantikai feldolgozás megvilágítja a szöveg textúrájába szőtt jelentések végtelen variációit. Az értelmezés viszont a mélyebb összefüggések feltárását jelenti, amelynek révén az olvasó feltárja a mögöttes jelentést, levonja következményeket és érzékeli a szövegbeli árnyalatokat. Ez magában foglalja a szerző szándékának megfejtését és a szöveg szubtextusának megragadását.⁴

Ahhoz, hogy egy szöveget teljes mértékben megértsük, elengedhetetlen, hogy szélesebb kontextusba helyezzük. Ez a kontextusba helyezési folyamat magában foglalja a szöveg háttérének, körülményeinek és céljának megértését. Ezáltal jobban megérthetjük relevanciáját és jelentőségét egy nagyobb kontextusban. A szintézis viszont magában foglalja a szövegből származó információk kombinálását előzetes tudásunkkal, hogy koherens megértést produkáljunk, áthidalva a szövegben bemutatott új információk és a meglévő tudásunk közötti szakadékot. A kritikus gondolkodás elengedhetetlen a szövegek feldolgozásakor, különösen a szöveg által közvetített új információk értékeléséhez. Fontos, hogy kritikusan értékeljük a tartalom minőségét, hitelességét és megbízhatóságát. Ez a bonyolult kognitív utazás a következtetések levonásában csúcsosodik ki, ahol a nyitott szövegen túlmutató összefüggések kristályosodnak ki, és kialakul a szöveg lényegének árnyalt megértése, beleértve a szövegek rejtett, közvetlenül nem hozzáférhető tartalmának rekonstrukcióját, a szövegszerkezeti kapcsolatok feltárását.⁵ Az egész folyamatot a latin nyelvben használt két kifejezéssel: *legere* és *computere* igei alakokkal jellemezhetjük. Hasonlóan az ókori latin gondolkodáshoz, a szövegértés folyamatában is különbség van a szöveg árnyalt értelmezése és az információ egyszerűbb feldolgozása között. A latin *legere* ige, amelyet általánosságban a magyar nyelvben

³ D. W. CARMINE, J. SILBERT, E. J. KAME'ENUI, S. G. TARVER: *Direct Instruction Reading*, Columbus, Merrill, 1997. 31.

⁴ Ciarán P., MCCARTHY: Reading Theory as a Microcosm of the Four Skills, In: The Internet TESL Journal, Vol. V. No. 5, 1999/május <http://iteslj.org/Articles/McCarthy-Reading.html> (2024. december 12.)

⁵ GLÓZER Rita: A diskurzuselemzés módja és értelme. In: *Kvalitatív módszerek az empirikus társadalom- és kultúrákutásban: Digitális tankönyv*, (szerk.: Feischmidt Margit), Bölcsész Konzorcium, Budapest –Debrecen 2006.

http://mmi.elte.hu/szabadbolcsesz/mmi.elte.hu/szabadbolcsesz/index8dbc.html?option=com_tanelem&id_tan_elem=841&tip=0 (2024. december 12.)

az olvasni jelentéssel fordítjuk, sokszor használatos olyan kontextusban is, amikor bizonyos szerte-szét lévő elemekből művészi módon állítunk, vagy rendezünk össze egy dolgot. Ezzel az igével fejezték ki a latin nyelvben például azt, amikor egy virágos réten összegyűjtött különböző virágokból esztétikai gonddal virágcsokrot állítunk össze, szemben a *computere* igével, amely a pusztán mechanikai összerakás fogalmának jelentését hordozza. Az emberi szövegfeldolgozás, azaz az olvasás latin nyelvű vizuális ábrázolása azt az egyedülállóan emberi tevékenységet fejezi ki, amelyben az egyszerű információkinyerésen túl az olvasó szubjektív képzelőereje és alkotóereje, bizonyos jelenségekhez való empátikus megközelítése is megnyilvánul, szemben egy számítógép vagy mesterséges intelligencia által generált nyelvi program érzelmentes természetével.

A fent vázolt kognitív funkciók mellett a szövegértés összetett mechanizmusa a következő alapvető szövegfeldolgozási műveleteken megy keresztül, amelyek mindegyike különböző módon, tulajdonképpen "frissíti" – azaz újra és újra értelmezi – a szöveget, és mindannyiszor egyedi kognitív funkciók hajtják végre.⁶⁷ Ennek során négy értelmezési fázison keresztül dolgozza fel és értelmezi az olvasó a szöveget:

Az úgynevezett kiterjedt olvasás fázisa lényegében magában foglalja a szöveg előre meghatározott cél nélküli olvasását. Ez az olvasási forma elősegíti a narratívához való tágabb kapcsolódást, lehetővé téve az olvasó számára, hogy elmerüljön a narratíva kontextusában anélkül, hogy konkrét elemzési célokat tulajdonítana e tevékenységnek.

Az intenzív olvasás stádiumának lényege a szöveg szerkezeti alapjainak akkurátusabb elemzésében rejlik. A szerkezeti elemzés révén az olvasó mélyen belemerül a szövegbe, boncolgatja annak finomabb összetevőit és megvizsgálja kölcsönhatásaikat. Ez az olvasási mód intellektuális mikroszkópként szolgál, lehetővé téve az olvasó számára, hogy felfedje a rejtett árnyalatokat, amelyek elkerülhetik a felületes áttekintést.

A legfontosabb pontok kiválasztása és összefoglalása az irodalmi felderítéshez hasonlóan egyfajta áttekintés, amely magában foglalja a szöveg gyors, mégis átgondolt bejárását. Az olvasó azonosítja és megkülönbözteti a kulcsfontosságú elemeket a perifériás összetevőktől, kiemeli a lényegét anélkül, hogy bonyolult részletekbe merülne. Ez az olvasási mód demonstrálja az olvasó azon képességét, amikor kifinomult hatékonysággal navigál a hatalmas kiterjedésű szövegekben.

Az információszűrés és szkennelés a kincskereséshez hasonlítható szövegfeldolgozási módra utal, ahol az olvasó azzal a céllal tájékozódik a szövegben, hogy meghatározott információhalmazokat keressen. Tulajdonképpen sajátos stratégiát követve az olvasó tekintete szinte lézerhez hasonlíthatóan dolgozza fel a szöveget, célzott részletek kiemelésére összpontosít, miközben pásztázza a szöveget.⁸

3. Példák a szövegértési készségek fejlesztésére szolgáló gyakorlatokra

A szövegértés és szövegelemzés modul pedagógiai kerete a különféle gyakorlati feladatok széles skálájára épül, kidolgozásuk a meglévő kognitív funkciók és azok komplex igények

⁶ SZTEKLÁCS János: *Olvasási stratégiák tanítása, tanulása és az olvasásra vonatkozó meggyőződés*, Budapest, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, Budapest, 2013. 14-15.

⁷ KONCZ Ibolya Katalin: *Szövegértő olvasás*, In: Koncz Ibolya Katalin, Petrasovszky Anna: *Módszertani alapvetések, szövegértési képesség és kompetencia felmérő tesztek az egyetemi képzésbe beérkező diákok és a bent lévő hallgatók szövegértési kompetenciájának felmérésére*, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2022. 14-18.

⁸ BÁRDOS Jenő: *Az idegen nyelvek tanításának elméleti alapjai és gyakorlata*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest. 2000. 139.

mentén történő továbbfejlesztését célozta. Minden feladatsor a szövegértés egy-egy egyedi aspektusát bontja ki, az elemi feladatoktól a bonyolult értelmezési manőverekig.⁹

3. 1. Egyszerű szövegértési műveletek

Az egyszerű szövegértési műveleteket a könnyű megértés, a kétértelműség kiküszöbölése, valamint a világos és közvetlen információk kinyerése jellemzi. Céljuk, hogy világosan megfogalmazott kérdések alapján szinte automatikus következtetési képességeket váltsanak ki, és a feladatok céljából adódóan minimális előzetes tudást igényelnek. Célszerű a bonyolult szövegértési műveletek bemelegítéseként vagy bevezetéseként beiktatni a feladatsorba.¹⁰ Ilyen feladat lehet II. András Aranybullájának invokációját elemezve arra a kérdésre történő válaszadás, hogy olvasó "keresse ki a szövegből, az oklevél mely országok, területek uralkodójaként hivatkozik II. Andrásra?"

3.2. Szelektív olvasás

A szövegértés repertoárjának egyik alapvető feladata a szelektív olvasás technikájának kialakítására irányul. Egy ilyen feladatban az olvasónak a feldolgozandó szövegen belül előre meghatározott elemek azonosítására és megfogalmazására kell összpontosítania. Ez a gyakorlat az olvasó képességeit a kijelölt információk kinyerésére irányítja, hangsúlyozva a pontosság és az egyes elemekbe való betekintés alapvető szerepét a szövegértésben. Az ilyen jellegű feladat illusztrálására egy tankönyvszöveg kiválóan alkalmas. A diákok először önállóan olvassák és értelmezik az adott szöveget, ezután fel kell olvasniuk azokat a mondatokat, amelyeket az előre meghatározott kritériumoknak és szavaknak vagy szókombinációknak felelnek meg. A feldolgozandó szöveg: „A 843-ban megkötött verduini szerződést követően három részre szakadt frank birodalom rövid időre újra egyesült, majd Kövér Károly bukásával (887) öt önállóállamra oszlott. A legnagyobb területű közjogi egység Németország lett amely Elzász, Lotaringia és Németalföld (Niederland) egyesüléséből jött létre. Első ízben egy 919-nem kelt oklevél jelölte ezt a területet regnum Teutonicorumnak, a teutonok országának. Az önállóságukat megtartani képtelen utódállamok: Franciaország, Felső-Burgundia, Alsó-Burgundia 933-ban újra egyesültek. Az egykori longobárd államörököse Itália Pávia székhellyel alakult ki. A „Német Nemzet Szent Római Birodalmát” I. Ottó alapította, akit a pápa 962-ben Rómában császárrá koronázott. A birodalom kezdeti időszakában a német uralkodók hatalmukat a frank császárokhoz kívánták hasonlítani, bár trónjukat kivétel nélkül választással nyerték, közjogi állásukat nem tudták átörökíteni. Államuk ráadásul igen korán területi egységekre oszlott, az öt hercegség (lotaringiai, sváb, bajor, frank, szász) különállásukat, sajátosságaikat hosszú ideig megtartották.”¹¹

a) A fenti szövegből a tanulók csak az etnikai csoportokat jelölő szavakat olvassák fel: frank, lotharingiai, sváb, bajor, frank és szász. b) A következő lépésben a diákoknak ki kell választaniuk a szövegben említett személyeket: Kövér Károly és I. Ottó. c) Ezt követően fel kell ismerniük a szövegben található politikai entitások megnevezését: Frank Birodalom, Szent Római Birodalom, Kelet-Franciaország, Lotharingia, Hollandia, Felső-Burgundia és Alsó-Burgundia.

3. 3. Szócsere

⁹ HOVER Judit: Szövegértési műveletek. In: *Magister, Pedagógusok szakmai-módszertani Folyóirata*, 11. évf. 2. sz., 2013. 1.

¹¹ BÓNIS-GÖNCZI-KONCZ-STIPTA: *Egyetemes állam-és. jogtörténet*, Patrocinium, Budapest, 2019. 43.

A szócsérés gyakorlatok a szövegértési feladatok egy olyan típusa, amely némi háttértudást igényel, de mégis viszonylag egyszerű. Ilyen például az olyan szócsere, amely az idegen szavakra összpontosít. A példaként felhozott feladatban a hallgatóknak az adott szövegben megadott idegen szavakat anyanyelvükön egyenértékű kifejezésekkel kell helyettesíteniük, a helyettesítendő idegen szavakat félkövérrel kiemelve látják a szövegben.

"Az 1790/91-es **országgyűlés** jogi rendelkezései közül **a XII. A cikk** alkotmányos szempontból korszakos jelentőségű volt tükrözve a felvilágosodás erős befolyását. Szilárdan megállapította a hatalmi ágak szétválasztását és egymáshoz való viszonyát [...] **A törvényhozás és a végrehajtó hatalom közötti kapcsolat tisztázásánál is fontosabb volt az igazságszolgáltatás szuverenitásának kinyilvánítása a végrehajtó hatalommal szemben.**"¹²

3. 4. Közepes nehézségű szövegértési műveletek

A közepes nehézségű szövegértési műveletek már megkövetelik a szövegbeli kapcsolatok feltárását, elemzését és e kapcsolatok tartalmának megítélését. Ilyen feladatok lehetnek az ok-okozati összefüggések felismerése vagy az állítások megerősítését vagy megcáfolását célzó szövegértési gyakorlatokra történő összpontosítás.

3. 5. Ok-okozati összefüggések felismerése

A szövegértés területén rendkívül fontos az ok-okozati összefüggések felismerésének képessége. Ez a gyakorlat arra ösztönzi az olvasót, hogy fedezze fel a szövegbe beleszórt ok-okozati kapcsolatok főbb szálait. Az események és azok következményeik közötti kölcsönhatást vizsgálva az olvasó fokozott érzékenységet alakít ki a szöveges narratívákra jellemző bonyolult dinamikára.

A feldolgozandó szöveg Werbőczy István Tripartitum II. részének 5. fejezetéből származik:

"A rendeletek és statutumok kiket köteleznek?

Továbbá, ha azt kérdezzük, hogy a rendeletek és a végzemények kit köteleznek? tudnunk kell, hogy első sorban magát a fejdelemet kötelezik, a ki azokat a nép kívánságára közre adta, miként a közmondás tartja: «vesd magad alá a törvénynek, a melyet magad hoztál». Mást tartunk a pápáról és a római császárról, a kikiről e részben semmi szó nincsen.

1.§. Azután köteleznek mindenkit, a ki a fejedelem [értsd: uralkodó] joghatóságának alá van vetve.

2. §. És nem csak ezeket, hanem mindazokat az idegeneket is, a kik ebben az országban tartózkodnak.

3. § De ha a közönséges rendelkezés valamely büntetést vagy hátrányt czéloznak, akkor az idegeneknek három havi időt adnak, a mely idő rájuk nézve a statutumok kihirdetését pótolja. Példának okáért, ha az volna elhatározva és elrendelve, hogy egy bécsi vagy boroszlói avagy más idegen se merészeljen feje és minden javai elvesztésének terhe alatt árúczikkeivel az ezen országban tartani szokott vásárookra jönni vagy az országból juhokat, ökröket és lovakat nyájanként kivinni és kihajtani, akkor a három hónap időközében az ilyen idegent, még ha tetten kapnák is, jogosan sem halállal büntetni, sem vagyonától megfosztani nem lehet, mivel őt a statutumok nem tudása és ki nem hirdetése menti.

4. §. De csakis egy hónap illeti meg az idegent akkor, ha nem büntetésre vagy hátrányra czéloz, hanem valaki jogának vagy az ítéletnek orvoslására, avagy a perlekedés módjára tartozik.

¹² MEZEY Barna, GOSZTONY Gergely: *Magyar alkotmánytörténet*, Osiris, Budapest, 2020. 270.

5. §. *A bentlakóra nézve pedig bárminő rendűek, méltóságúak és rangúak legyenek, a statutumok közzé tételének ideje elégséges. És ily módon sem a belföldiek sem az idegenek magukat nem menthetik, mert: «a ki Rómában van, annak római szokások szerint kell élnie.»*
A fenti szöveg alapján a hallgatóknak meg kell indokolniuk, hogy miért bánnak kedvezőbben a külföldiekkel! Érvelésük során az idézett szöveg pontos megfogalmazásait szöveghűen kell használniuk.¹³

2. 3. Állítások elutasítása és megerősítése

A szövegértés közepes nehézségű kihívást jelentő feladatai közül az elutasítás és a megerősítés a nyelvi megértésen túlmutató kognitív képességek széles skáláját igényli. Kognitív érvelési készségeket, memóriamegőrzést és metakogníciót feltételez, amely a nyelv megértése mellett magában foglalja a gondolkodási folyamatok tükrözését, a bizonytalanságok azonosítását, illetve a döntések újraértékelésének szükségességét.

A fenti idézett szöveg értelmezése alapján a hallgatóknak meg kell határozniuk, hogy a következő állítások igazak-e vagy hamisak. Az utasítások szerint a hallgatóknak alá kell húzniuk a helyes választ!

- A Tripartitum szerint az uralkodót nem kötik a törvények *IGAZ/HAMIS*
- Magára a római Pápára a jogszabályok kötelező erejét tekintve három hónap türelmi idő vonatkozik *IGAZ/HAMIS*
- Az idegenek mérlegelhetik, hogy betartják az ország rendeleteit, statútumait *IGAZ/HAMIS*

3. Nehéz szövegértési műveletek

A fejlett szövegértési műveletek végrehajtása összetettebb képességeket igényel a hallgatóktól. Az értelmezés során a hallgatóktól elvárják, hogy összehasonlítsák a szó szerinti és metaforikus vagy utaló megfogalmazásokat, felismerjék a köztük lévő kapcsolatokat, megértsék a szöveg mélyebb rétegeit, és felhasználják a háttérismereteket. A fejlett szövegértési műveletek példái közé tartozik a tartalmi elemek tovább gondolása és következtetések levonása, valamint az írásjelek értelmezése.

3. 1. A tartalmi elemek tovább gondolása és következtetések levonása

A hallgatóknak adott háttérismeretek alapján azonosítaniuk kell a lényeges elemeket, ebben az esetben fel kell ismerniük a jogszabályban lévő, a jogi képzés során korábban már elsajátított jogelveket. Feldolgozandó szöveg: A Csemegi-kódexként ismert büntető törvénykönyvből, az 1878. évi V. törvénycikkből idézett szövegrész.

ELSŐ RÉSZ

Általános határozatok

I. FEJEZET

Bevezető intézkedések

1. § Büntettet vagy vétséget csak azon cselekmény képez, melyet a törvény annak nyilvánít.

Büntett vagy vétség miatt senki sem büntethető más büntetéssel, mint a melyet arra, elkövetése előtt, a törvény megállapított.

¹³ WERBŐCZY István Hármaskönyve, Corpus Iuris Hungarici - Magyar Törvénytar, 1000-1895, Millenniumi emlékkiadás, Franklin-Társulat, Budapest, 1897, 230-231.

2. § Ha a cselekmény elkövetésétől, az ítélelhezásig terjedő időközben, egymástól különböző törvények, gyakorlat vagy szabályok léptek hatályba: ezek közül a legenyhébb intézkedés alkalmazandó.¹⁴

A fenti jogi szövegből a hallgatóknak meg kell találniuk azokat a szakaszokat, amelyek kifejezik a büntetőjog ismert elveit, nevezetesen "nullum crimen sine lege", "nulla poena sine lege" és "in dubio mitius".

3. 2. Írásjelek dekódolása

Az írásjelek dekódolásának gyakorlata túlmutat a hagyományos szövegértés határain, és bevezeti az olvasót egy olyan területre, ahol az írásjelek jelentős szemantikai hatást gyakorolnak. Az írásjelek mondaton belüli mozgásával az olvasó felfedezi a bennük rejlő metamorfikus lehetőséget, miközben feltárja azt a jelenséget, hogy a finom váltások teljesen más, akár ellenkező jelentéseket hozhatnak létre. Ez a gyakorlat az írásjelek, a szintaxis és a jelentés közötti kölcsönhatás szemléltetésére szolgál, és mélyreható betekintést nyújt a szövegértelmezés művészetébe.

A feldolgozandó szöveg egy jól ismert történelmi helyzetet használ példaként. A szövegelemzés tárgya János esztergomi érsek híres kétértelmű válasza azoknak a nemeseknek, akik merényletet terveztek Merániai Gertrúd, II. András király felesége ellen.¹⁵ Amikor kikérték az érsek véleményét a szobán forgó kérdésben, János esztergomi érsek latin nyelvű válasza így hangzott: "*Reginam occidere bonum est timere nolite et si omnes consenserint ego non contradico*"¹⁶ Ennek a kijelentésnek a kétértelműsége a megfogalmazás módjának és az írásjelek hiányának köszönhető. Az írásjelek elhelyezésétől függően a mondatnak két, egymástól egészen eltérő jelentése lehet.

4. Konklúzió

A Miskolci Egyetem karain rendszeresített szövegértési kompetenciát fejlesztő kurzusokon túl az egyetem Állam- és Jogtudományi Kara szövegértés és szövegelemzés modul keretében középiskolások részére az egyetemi tanulmányokra felkészítő kurzust indított. A kurzus kialakítása a karon tapasztalt igényekhez igazodott, és erre való figyelemmel az általános szövegek elemzésétől a bonyolult jogi szövegek értelmezési sémáinak megértéséhez juttatja el a képzésre jelentkező középiskolás diákokat. Példákon keresztül mutatja be az alapvető szövegértelmezési mechanizmusokból kiindulva a bonyolultabb értelmezési technikákhoz vezető lépéseket. Ezáltal olyan értelmezési sémák alkalmazása iránt teszi fogékonyvá a leendő, illetve a képzések első féléveiben oktatót hallgatókat, amelyek lehetővé teszik azt, hogy a szemantikai és szintaktikai, logikai értelmezésen túl betekintést nyerjenek a későbbi tanulmányai során elsajátítandó fogalmi, dogmatikai, jogszabályi, jogági, jogelvi értelmezési sémák világába.

¹⁴ 1878. évi V. törvénycikk, <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=87800005.TV&txtreferer=94500007.TV>

¹⁵ KÖRMENDI Tamás: A Gertrúd királyné elleni merénylet a külhoni elbeszélő forrásokban, In: *Történelmi Szemle* 51., 2009.155-153.

¹⁶ Annales S. Ruperti Salisburgenses: "Reginam occidere nolite timere bonum est si omnes consenserint non ego contradico". Monumenta Germaniae historica. Scriptorum I-XXXVIII. (=MGH SS) Hanoverae-Lipsiae, 1826-2000., IX. 780.; Catalogus fontium historiae Hungaricae aevo ducum et regnum ex stripe Arpad descenduntium ab anno Christi DCCC usque ad annum MCCC. I-III. (=Gombos) Ed. Albinus Franciscus Gombos, Budapest, 1937-1938. I. 1940. sz.

Felhasznált Irodalom

BÁRDOS Jenő: *Az idegen nyelvek tanításának elméleti alapjai és gyakorlata*, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest. 2000.

BERÉNYI Csaba, CSISZÁRIK-KOCSIR Ágnes: A digitális szocializáció hatása a középiskolás fiatalok eszközhasználatára. In: *Vállalkozásfejlesztés a XXI. században*, 2023/2. kötet, (szerk.: Varga János, – Csiszárík-Kocsir Ágnes – Garai-Fodor Mónika) Budapest Óbudai Egyetem, Keleti Károly Gazdasági Kar, Budapest, 2023. (241-154.)

BÓNIS-GÖNCZI-KONCZ-STIPTA: *Egyetemes állam-és. jogtörténet*, Patrocinium, Budapest, 2019.

Ciarán P., MCCARTHY: Reading Theory as a Microcosm of the Four Skills, In: *The Internet TESL Journal*, Vol. V. No. 5, 1999/május

D. W. CARMINE, J. SILBERT, E. J. KAME'ENUI, S. G. TARVER: *Direct Instruction Reading*, Columbus, Merrill, 1997..

GLÓZER Rita: A diskurzuselemzés módja és értelme. In: *Kvalitatív módszerek az empirikus társadalom- és kultúrakutatásban: Digitális tankönyv*, (szerk: Feischmidt Margit), Bölcsész Konzorcium, Budapest –Debrecen, 2006.

HOVER Judit: Szövegértési műveletek. In: *Magister, Pedagógusok szakmai-módszertani Folyóirata*, 11. évf. 2. sz., 2013.

KONCZ Ibolya Katalin: Szövegértő olvasás, In: Koncz Ibolya Katalin, Petrasovszky Anna: *Módszertani alapvetések, szövegértési képesség és kompetencia felmérő tesztek az egyetemi képzésbe beérkező diákok és a bent lévő hallgatók szövegértési kompetenciájának felmérésére*, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2022.

KÖRMENDI Tamás: A Gertrúd királyné elleni merénylet a külhoni elbeszélő forrásokban, In: *Történelmi Szemle* 51., 2009. (155-193)

MEZEY Barna, GOSZTONY Gergely: *Magyar alkotmánytörténet*, Osiris, Budapest, 2020.

Monumenta Germaniae historica. Scriptores I-XXXVIII. (=MGH SS) Hanoverae-Lipsiae, 1826-2000., IX. 780.; Catalogus fontium historiae Hungaricae aevo ducum et regnum ex stripe Arpad descenduntium ab anno Christi DCCC usque ad annum MCCC. I-III. (=Gombos) Ed. Albinus Franciscus GOMBOS, Budapest, 1937-1938. I. 1940. sz.

SZTEKLÁCS János: Olvasási stratégiák tanítása, tanulása és az olvasásra vonatkozó meggyőződés, Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó, Budapest, 2013.

TÓTH J. Zoltán: A dogmatikai és a jogirodalmi értelmezés a magyar felsőbb bírósági gyakorlatban. In: *A jogtudomány helye, szerepe és haszna: Tudománytörténeti és tudományelméleti írások*. (szerk.: Bódig Mátyás –Zödi Zsolt), OPTEN Informatikai Kft., MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Jogtudományi Intézet, Budapest, 2016. (221-228.)

TÓTH J. Zoltán: Szemelvények a jogértelmezési módszerek fejlődéséből. In: *Jog, identitás és értékek* Vol.2. No. 1. (2022), Közép-Európai Akadémiai Kiadó, Budapest 2022.(241-261.)

WERBŐCZY István Hármaskönyve, Corpus Iuris Hungarici - Magyar Törvénytár, 1000-1895, Millenniumi emlékkiadás, Franklin-Társulat, Budapest, 1897.

ÚTON EGY EGYSÉGES UNIÓS MI FELELŐSSÉGI RENDSZER MEGTEREMTÉSE FELÉ: A MESTERSÉGESINTELLIGENCIA-RENDSZEREK ÁLTAL OKOZOTT KÁROKÉRT VALÓ FELELŐSSÉG AZ UNIÓS JOGSZABÁLYOK ÉS SZABÁLYOZÁSI JAVASLATOK TÜKRÉBEN

Towards a common European AI liability system – Liability for damage caused by AI systems in light of EU legislative acts and proposals

PUSZTAHELYI RÉKA*

Az elmúlt években az Európai Unió jelentős lépéseket tett a mesterséges intelligencia rendszerek széleskörű alkalmazásával összefüggő általános szabályozási keretrendszer, azon belül pedig az MI kártérítési felelősségi rendszer kialakítása felé. A jelen tanulmány e szabályozási vívmányokat, mind az elfogadott jogszabályokat, mind pedig a javaslatokat, egy jövőbeli egységes európai uniós MI kártérítési felelősségi rendszer irányából veszi szemügyre.

Kulcsszavak: mesterségesintelligencia-rendszerek, AI Act, termékfelelősség, kártérítési felelősség

In recent years, the European Union has taken significant steps towards the development of a general regulatory framework for the widespread use of artificial intelligence systems, including a liability regime for AI. The present paper explores this regulatory acquis, both in terms of adopted legislation and proposals, from the perspective of a future common European AI tort law.

Keywords: artificial intelligent systems, AI Act, product liability, liability for damages

1. Bevezetés

Az elmúlt években az Európai Unió jelentős lépéseket tett a mesterséges intelligencia rendszerek¹ széleskörű alkalmazásával összefüggő általános szabályozási keretrendszer kiépítése felé. Ennek az összetett szabályozási ökoszisztémának pusztán csak egyetlen szeglete, mégha egy magánjogász számára az egyik legvonzóbb területe, az MI rendszerek alkalmazásával okozott hátrányoként való polgári jogi kártérítési felelősség. Az eredeti

* DR.PUSZTAHELYI RÉKA,
PhD, habilitált egyetemi docens,
Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar,
Civilisztikai Tudományok Intézete
Polgári Jogi Tanszék,
3515 Miskolc-Egyetemváros,
reka.pusztahelyi@uni-miskolc.hu;
ORCID ID: 0000-0002-4779-2290.

¹ A MI jogszabály (Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1689 rendelete (2024. június 13.) a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok megállapításáról, a továbbiakban: AI Act) fogalma szerint: „MI-rendszer”: gépi alapú rendszer, amelyet különböző autonómiaszinteken történő működésre terveztek, és amely a bevezetését követően alkalmazkodóképességet tanúsíthat, és amely a kapott bemenetből – explicit vagy implicit célok érdekében – kikövetkezteti, miként generáljon olyan kimeneteket, mint például előrejelzéseket, tartalmakat, ajánlásokat vagy döntéseket, amelyek befolyásolhatják a fizikai vagy a virtuális környezetet (3. cikk 1. pont).

elképzeléseket követő szabályozási dokumentumok láthatóan fenntartják a felróhatóságon alapuló és a használt kifejezés szerint a veszélyen alapuló (risk-based), ilyen megközelítésben objektív – kártérítési szabályok dichotómiáját,² és a szabályozás pillérei közé bevonják az 1985-ös irányelv³ által már nagyjából kikövezett úton haladó termékfelelősség rendszerét.

Az MI kártérítési felelősségi tényállás önálló kiképzését alapvetően indokolhatják a technológia olyan sajátosságai, mint például az autonóm működés, a kiszámíthatatlanság, az előrejelezhetetlenség,⁴ viszont az emberi magatartásra koncentrált felelősségi tényállások meglévő rendszerébe az igazságos kárelosztást biztosító újszerű szabályozási megoldások beillesztése jelentős problémákkal jár. Pozitívum viszont, hogy a termékfelelősség, mint az uniós harmonizált kártérítési jognak az elmúlt évtizedek alatt sokszor üdvözölt és kritizált „zászlóshajója” mellé érkező új javaslatok újabb és újabb kis lépéseket jelenthetnek a közös európai kártérítési jog megteremtése felé.

Nem feledkezhetünk meg a potenciális károkozók bonyolult kapcsolódásáról sem: a kár megtérítésére nem nyílna lehetőség, ha ugyan a kár és a vétkesség nyilvánvaló, viszont a lehetséges károkozók szűk köre ismert. A megelőzés elvét is alááshatná a kárigény elutasítása ezekben az esetekben. Mindazonáltal, ha a károsultat mentesítjük az okozati összefüggés bizonyításának terhe alól, akkor az rendellenességeket okozó kártérítési jog rendszerében és igazságtalan eredményekhez vezetne.⁵

Továbbra is úgy látom, hogy az MI rendszerek által okozott károkért való felelősséghez a kulcsot, a lényegi sajátosságot az jelenti, hogy a gépi „cselekvés” káros kimenete és az alkalmazó magatartása egymástól mind távolabbra kerül – ahogyan egyre növekszik a MI rendszer autonómiája és egyre csökken az emberi ráhatás lehetősége.⁶ Újból és újból felteszi a kérdést, milyen jogpolitikai célokat kell, hogy szolgáljon a kártérítési felelősség, mennyiben lásson el reparatív vagy regresszív funkciót, más intézmények mellett a társadalmi kárelosztást hogyan valósítsa meg. A veszélyes üzemi felelősség bevezetése hatalmas lépést jelentett a technológia fejlődésre adott polgári jogi válaszok között. Az objektív vagy objektívizálódó felelősség alkalmazása a jelenkori MI technológiák esetében szintén szükséges lehet. És nem pusztán a fokozott veszélyforrás megléte miatt, mint egyfajta „újragombolt” veszélyes üzemi felelősségi tényállás, hanem az emberi magatartás (felügyelet, irányítás) mind csökkenő intenzitása okán, egy tulajdonképpen értelemben vett objektív felelősségi tényállásként.

Gerard Spindler szerint szigorú felelősségi szabályok bevezetése akkor indokolt, ha a gyártó magatartásának gondossága nem tudja befolyásolni az eleve fennálló kockázat mértékét. Véleménye szerint, mivel az AI viselkedése megjósolhatatlan, ezért helye van a szigorú

² Bernard A. Koch 2023-ban megjelent munkájában hasonlóképp kiemelte a figyelembe veendő feltételek relativitását és egymásba hajló folytonosságát, mint a kártérítési felelősségi szabályok megalkotása mögött álló egyes tényezőknek, rögzítvén a vétkességen (felróhatóságon) alapuló és a vétkes felelősség dichotóm rendszerének meghaladott voltát. Bernard A. KOCH: The grey Zone between Fault and Strict Liability ... and where to place AI. in Sebastian Lohsse, Reiner Schulze, Dirk Staudenmayer (eds.) Liability for AI. Münster Colloquia, 2023.

³ Egységes szerkezetbe foglalt szöveg: A Tanács irányelve (1985. július 25.) a hibás termékekért való felelősségre vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről (85/374/EGK).

⁴ Az EU Bizottság 2018-ban által felállított szakértői munkacsoport, 2019-es jelentésében az alábbi tulajdonságokban látta a kártérítési jogra döntő hatást gyakorló tényezőket: ezek a komplexitás, az átláthatatlanság, a program lezáratlansága, az autonóm működés, a kiszámíthatatlanság, az adatalapú működés és a sérülékenység. A kockázatok nagy része a fent említett "black box" jelenséghez, a kiszámíthatatlan működéshez kapcsolódik, amelynek fő forrása a neurális háló, vagy a gépi tanulás (machine learning) és annak módszerbeli leágazásai. Expert Group Report on Liability for Artificial Intelligence and Other Emerging Digital Technologies (a továbbiakban: Expert Group Report on Liability 2019). <https://doi.org/10.2838/573689> <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupMeetingDoc&docid=36608>, 32–33.

⁵ MENYHÁRD Attila: Hungary in Helmut KOZIOL (szerk.) Basic Questions of Tort Law from a Comparative Perspective, Jan Sramek Verlag, 2015, 302.

⁶ PUSZTAHELYI Réka: Emberi döntéshozatalt segítő, illetve kiváltó mesterséges intelligencia alkalmazásával okozott károkért való felelősség, *Miskolci Jogi Szemle*, 2020/3. 132–139.

felelősségnek.⁷ Viszont mindaddig, amíg a mesterséges intelligencia alkalmazása annyira el nem terjed, hogy elég valós adattal szolgáljon a kockázatokra, a fenyegető kár nagyságára vagy az emberi-társadalmi reakciókra nézve, addig a szabályozás elszórt lehet.⁸

Egyetértek Menyhárd Attilával, aki szerint a károk tömegessé válásával a vétkesség nélküli, direkt kockázattelepítési alapú kártérítési alakzatok, továbbá a biztosítási alapú kockázattelepítés lehet megfelelő eszköz a kártelepítésre.⁹

Itt kell talán közbeiktatnom Mádl Ferenc gondolatait is, amelyeket a *Deliktuális felelősség* című monográfiájában rögzített. Bár a veszélyes üzemi felelősség sajátos jegyeiről szól, azonban úgy ragadja meg az objektív felelősség lényegét, amely rávilágít az emberi magatartástól eltávolított potenciális károkozó tényezőktől, mert a felelősséget függetleníti a kár keletkezésénél fogva jelen lévő vagy jelen nem lévő szubjektív elemektől.:

„Ami végül azt a kérdést illeti, hogyan viszonylik ez a felelősségi intézmény a felelősség általános szabályaihoz, a jogi forma szerint, ami természetesen lényeges tartalmi különbséget fejez ki, a következő eltérésekről van szó. Az egyik: a kár forrása nem bármilyen, hanem csak egy elhatárolt okozási forma, a fokozott veszéllyel járó tevékenységgel összefüggő okozás lehet. A másik: a felelősség függetlenízése a kár keletkezésénél jelen vagy jelen nem levő szubjektív elemektől. A felelősség, amely alól csak az okozón kívül eső meghatározott tényezők mentesítenek, tehát nem közvetlenül nyugszik az emberi magatartás és a kár viszonyának értékelésén, nem közvetlenül hat vissza a károkozó magatartására. Ennélfogva ebben a felelősségi konstrukcióban a prevenció sem közvetlenül jut kifejezésre, hanem közvetve, áttételek útján.”¹⁰

2. Emberi felügyelet – az MI autonóm működése – objektivizálódó felelősség

Az MI rendszerek működésével összefüggő veszélyforrások természeténél fogva viszont kulcsfontosságú lesz az, hogy milyen előzetes biztonsági intézkedések megtétele volt „elvárható” az üzemeltetőtől (alkalmazótól, szolgáltatótól). Itt fontos megjegyezni, hogy az EU szakértői munkacsoport jelentése rámutat arra, hogy az AI üzemeltetésével összefüggő jogi kötelezettségek¹¹ megszegése önmagában kiváltja az üzemeltető felelősségét magatartása felróhatósága folytán. Több nemzeti jogrendszer bíraskodásában a megkívánt gondosság szintje olyan magasra emelt, teszi hozzá, hogy ez alapján eleve nehéz meghúzni és nem is kell meghúzni az általános alakzat és a veszélyes üzemi szigorú felelősség közötti határvonalat.¹²

Hiszen a külső ok elháríthatatlansága nemcsak a szubjektív értelemben, azaz az akut helyzetre szabott beavatkozási lehetőségek megléte, hanem objektív értelemben, azaz az előre látható károsodás megakadályozása végetti előzetes intézkedés lehetősége körében is vizsgálendő. Az MI működésében rejlő nagyfokú bizonytalanság, az előre jósolhatatlanság szétfeszítheti a hagyományos veszélyforrásokra szabott és így felfogott elháríthatatlanság kategóriáját.

⁷ Gerald SPINDLER: User Liability and Strict Liability in the Internet of Things and for Robots. In: Sebastian Lohsse – Reiner Schulze – Dirk Staudenmayer (szerk.): *Liability for Artificial Intelligence and the Internet of Things*. Münster Colloquia on EU Law and the Digital Economy IV Nomos, Baden-Baden, 2019, 134.

⁸ Jean-Sébastien BORGHETTI: How can Artificial Intelligence be Defective? In: Sebastian Lohsse – Reiner Schulze – Dirk Staudenmayer (szerk.) *Liability for Artificial Intelligence and the Internet of Things*. Münster Colloquia on EU Law and the Digital Economy IV Nomos, Baden-Baden, 2019, 72.

⁹ MENYHÁRD Attila: A technológiai fejlődés hatása az alapjogok érvényesülésére, *Közjegyzők Közlönye*, 2022/3, 5–22.

¹⁰ MÁDL Ferenc: A deliktuális felelősség, Mádl Ferenc Intézet, Budapest, 2022, 2. kiadás, 455.

¹¹ Például a biztonsági előírások betartása, adott feladat ellátására alkalmas MI kiválasztása, a rendszer ellenőrzése és fenntartása.

¹² Expert Group Report on Liability 2019, 44.

Mindamellet, hogy a szakirodalom hangot adott az emberi felügyelet hatékonyságával vagy valós tartalmával kapcsolatos kétségeinek, mégis szükségét látjuk ezeket az elvárásokat összekapcsolni az alábbiakban a kártérítési felelősség egyes tényezőivel, úgymint a megfelelő előzetes védőintézkedések meghozatala, az előreláthatósági klauzula és az adott helyzetben általában elvárható magatartás értelmezése.

Az AI Act a 14. cikk (emberi felügyelet) alatt számos konkrét követelményt nevesít, amelyek az MI rendszer használatához kapcsolódnak, nagy kockázatú MI-rendszer rendeltetésszerű használata vagy észszerűen előrelátható rendellenes használata esetén merülhetnek fel. Céljuk a kockázatok megelőzése és minimalizálása.

Az AI Act 7. cikk 2.d) pontja értelmében nagyfokú kockázat értékelésénél figyelembe vett egyik tényező az MI-rendszer autonóm cselekvésének mértéke és az emberi beavatkozás lehetsége potenciálisan kárt okozó döntés vagy ajánlások felülírása érdekében.

Az AI Act 14. cikke a magas kockázatú MI rendszerek felett, ember által kifejtendő, hatékony emberi felügyeletet ír elő. Az emberi felügyelet vagy ráhatás etikai alapú kritériuma¹³ a rendszer működésének átláthatatlanságával és autonóm működésével szembeállítva a negatív hátrányos kimenetek visszaszorítását, megakadályozását szolgálja.

Sterz és szerzőtársai által nemrégiben közzétett kutatás hangsúlyozza, hogy a hatékony emberi felügyelet az alábbi pillérekre nyugszik: 1. az ember ráhatási/közrehatási képessége 2. a döntéshozatalhoz szükséges elegendő ismeret megléte 3. önkontroll/önrendelkezés 4. a felügyelet ellátásra való szándék.¹⁴

Az AI Act érzékelteti az MI életútja/MI-értéklánc során valamennyi résztvevő (szolgáltató, importőr, forgalmazó, alkalmazó stb.) aktív szerepét és felelős együttműködését. Viszont egyértelmű, hogy a lista nem teljes, kiemeléseiben sem arányos, az egyes esetek nem azonos absztrakciós szinten állnak. Az emberi felügyelet, mint a kártérítési felelősség szempontjából releváns magatartás további részelemeit, az egyes gondossági kötelezettségeket az AI Act más részeiben, a III. fejezet 3. szakaszában leljük fel: A nagy kockázatú MI-rendszerek szolgáltatóira és alkalmazóira, valamint más felekre vonatkozó kötelezettségek cím alatt. A háttérben a 2. szakaszban kifejtett, a nagy kockázatú MI-rendszerekre vonatkozó követelmények állnak.¹⁵

3. Európai Parlament 2020. évi rendeletjavaslata a mesterséges intelligenciára vonatkozó polgári jogi felelősségi rendszerre

Az Európai Parlament 2020. október 20-i állásfoglalásában¹⁶ a Bizottságnak ajánlásokat tett a mesterséges intelligenciára vonatkozó polgári jogi felelősségi rendszerrel kapcsolatban, amihez konkrét szövegjavaslatot tartalmazó rendelettervezetet fűzött. Ez a dokumentum szervesen beilleszkedik az unió mesterséges intelligenciával kapcsolatos szabályozási – jogalkotási

¹³ Vö. EU-HLEG: Ethics guidelines for trustworthy AI. 2019. április 8. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ethics-guidelines-trustworthy-ai>. Az iránymutatásról bővebben lásd: PUSZTAHELYI Réka: Bizalmunkra méltó MI. Publicationes Universitas Miskolcensis Sectio Juridica et Politica 2019/2, 97–122.

¹⁴ Sarah STERZ, Kevin BAUM, Sebastian BIEWER, Holger HERMANN, Anne LAUBER RÖNSBERG, Philip MEINEL, Markus LANGER: On the Quest for Effectiveness in Human Oversight: Interdisciplinary Perspectives. In ACM Conference on Fairness, Accountability, and Transparency (ACM FAccT '24), June 3–6, 2024, Rio de Janeiro, Brazil. ACM, New York, NY, USA, 2024. <https://doi.org/10.1145/3630106.3659051>.

¹⁵ A nagy kockázatú MI-rendszerekre vonatkozó követelmények címszavakban a következők Kockázatkezelési rendszer, Adatok és adatkezelés, Műszaki dokumentáció, Nyilvántartás vezetése, naplózás, Átláthatóság és az alkalmazóknak nyújtott tájékoztatás, Emberi felügyelet, Pontosság, stabilitás és kiberbiztonság.

¹⁶ Az Európai Parlament 2020. október 20-i állásfoglalása a Bizottságnak szóló ajánlásokkal a mesterséges intelligenciára vonatkozó polgári jogi felelősségi rendszerrel kapcsolatban (2020/2014(INL): A mesterséges intelligencia polgári jogi felelősségi rendszere (P9_TA(2020)0276).

folyamatába, annak ellenére, hogy a megszövegezett rendeleti javaslat vitájára végül (vagy legalábbis jelenleg még) nem került sor.

A Parlament az alábbi általános elvi tételeket fogalmazta meg a felelősségi szabályok felülvizsgálata, rendeleti szintű közös felelősségi tényállások megalkotásával összefüggésben.

— Nincs szükség az MI jogalanyisággal történő felruházására.

— A magas kockázattal járó MI rendszerek által okozott károkért az üzemeltető szigorú felelősséggel tartozzon. A fokozott kockázattal nem járó MI rendszerek esetében a vétkességi/felróhatósági alapú felelősség legyen alkalmazandó.

— Mivel egyértelmű érzékelhető az egymást részben átfedő felelősségi tényállások rendszere: ezért a károkozók vagy a kárért felelős személyek egyetemleges helytállása legyen a kiindulópont.

— Tisztázni szükséges viszont azt a kérdést, hogy ki gyakorol (aktuálisan) erősebb kontrollt az MI felett, az ún. backend vagy a frontend üzemeltető?¹⁷

— A gyártó is minősülhet üzemeltetőnek, de tekintettel kell lenni a termékfelelősségi szabályokra.

— Fokozott kockázathoz kapcsolódjon felelősségbiztosítás.

— A károsult érdekében egyes tényálláselemek esetében a bizonyítási kötelezettség megfordítása szükséges.

Itt kell előre bocsánatom, hogy az állásfoglalás fogalmi rendszerében a magas szintű kockázat csak formai szempontból mutat hasonlóságot az AI Act fogalmi rendszerében is megjelenő magas vagy fokozott kockázati besorolással. Az állásfoglalás alapján, hogy egy MI-rendszer milyen mértékben okozhat sérelmet vagy kárt, az alábbi tényezők együttes értékelésével lehet megállapítani:

— az MI-rendszer forgalomba hozatalát indokoló használati cél,

— az MI-rendszer használatának módja,

— a potenciális sérelem vagy kár súlyossága,

— az esetlegesen kárt okozó döntéshozatal önállóságának mértéke és

— a kockázati esemény bekövetkezésének valószínűsége közötti kölcsönhatástól függ.

A magas kockázatú MI rendszerek esetében a rendelettervezet 4.§ (1) bekezdése objektív felelősségi tényállást fogalmaz meg. A magas kockázatú MI-rendszer üzemeltetője objektív felelősséggel tartozik minden olyan sérelemért vagy kárért, amelyet a szóban forgó MI-rendszer által vezérelt fizikális vagy virtuális tevékenység, eszköz vagy folyamat okozott. A tervezet 4.§ (3) bekezdése szerint a magas kockázatú MI-rendszer üzemeltetője nem mentesülhet a felelősség alól arra hivatkozva, hogy megfelelő gondossággal járt el, vagy hogy a sérelmet vagy kárt az MI-rendszere által vezérelt autonóm tevékenység, eszköz vagy folyamat okozta. Az üzemeltető kizárólag akkor mentesülhet a felelősség alól, ha a sérelmet vagy kárt vis maior eredményezte.

Itt kell még megjegyeznünk, hogy a rendelettervezet értelmében MI-rendszerek ellentmondó objektív felelősségi besorolása esetén e rendelet irányadó a nemzeti felelősségi rendszerekkel szemben.

Ha a vétkességen alapuló felelősségre tekintünk, akkor a rendelettervezet (17) Preambulumbekezdése értelmében a kivételes objektív felelősség mellett általános szabályként érvényesül. Tehát valamennyi olyan, MI-rendszer által vezérelt fizikális vagy virtuális

¹⁷ A frontend-üzemeltető: aki vagy amely bizonyos mértékben kontrollálja az MI-rendszer üzemeltetésével és működésével kapcsolatos kockázatot, és élvezzi az MI-rendszer üzemeltetéséből előnyöket; A backend-üzemeltető: aki folyamatosan meghatározza a technológia jellemzőit, biztosítja az adatokat és az alapvető backend-támogató szolgáltatásokat, és ezért bizonyos fokú ellenőrzést gyakorol az MI-rendszer üzemeltetésével és működésével kapcsolatos kockázat felett.

tevékenységnek, eszköznek vagy folyamatnak, amely nem szerepel magas kockázatú MI-rendszerként e rendelet mellékletében, továbbra is vétkességen alapuló felelősség hatálya alá kell tartoznia, kivéve, ha szigorúbb nemzeti jogszabályok és fogyasztóvédelmi jogszabályok vannak hatályban. A rendelettervezet 8.§-a ezt az általános, vétkességen alapuló felelősséget a következőképpen határozza meg.

Az üzemeltető nem tehető felelőssé, ha az alábbi két körülmény közül bármelyik fennáll, így bizonyítani tudja, hogy a sérelem vagy kár okozása önhibáján kívül történt. Így bizonyítani tudja (1) hogy az MI-rendszert tudta nélkül aktiválták, és az ilyen, az üzemeltető ellenőrzésén kívül eső aktiválás megelőzésére minden észszerű és szükséges intézkedést megtettek, vagy (2) hogy kellő gondossággal járt el a következő tevékenységek végzése során:

- a megfelelő feladatra alkalmas és képességekhez képest megfelelő MI-rendszer kiválasztása,
- az MI-rendszer megfelelő üzembe helyezése,
- a tevékenységek nyomon követése és
- valamennyi elérhető frissítés rendszeres telepítése révén – az üzemelési stabilitás fenntartása.

Az üzemeltetőt a vétkességen alapuló felelősség alól sem mentesítheti az a körülmény, hogy a sérelmet vagy kárt az MI-rendszere által vezérelt autonóm tevékenység, eszköz vagy folyamat okozta. Nem felel viszont, ha a sérelmet vagy kárt vis maior okozta.

Sajnos a Parlament javaslatának közvetlen folytatása nem lett. Viszont 2022 szeptembere végén a Bizottság egyidejűleg két új irányelv javaslatot is közzétett, amelyekkel az MI rendszerek kártételeivel összefüggő kérdéseket is rendezni kívánta. Az uniós dokumentumokban korábban megjelölt felelősségi pillérek közül az egyik a termékfelelősségi szabályok egyéb okoknál fogva is időszerű felülvizsgálatát valósította meg, a másik az MI okozta károkért való deliktuális felelősség európai harmonizációja útján tette meg az első lépést.

4. A szerződésen kívüli polgári jogi felelősségre vonatkozó szabályoknak a mesterséges intelligenciához való hozzáigazításáról: felróhatóság és a gondossági kötelezettségek elmulasztása

A Bizottság 2022. szeptember 28-i irányelvjavaslatában (a továbbiakban AILD)¹⁸ a tagállami kártérítési felelősségi rendszerekbe minimálisan beható módon, pusztán e tényálláselemek tekintetében, meghatározott feltételek fennállásakor alkalmazandó bizonyítási szabályokat, vélelmeket állított fel. Az arányosság biztosítása érdekében kizárólag azon vétkességen alapuló felelősségi szabályok harmonizálását célozta meg, amelyek az MI-rendszerek által okozott károk miatt kártérítést igénylő személyekre háruló bizonyítási terhet érintik.

Az okozati összefüggésre vonatkozó bármely vélelem felállításakor gondosan kell mérlegelni akár a károsult, akár a károkozó, tágabban pedig a kártérítési felelősség funkcióira gyakorolt hatását.

Ezen okokból, de kizárólagosan a magas kockázatú rendszerek esetében az irányelvjavaslat a bizonyítási szükséghelyzet fennállta esetében (ha az a felperes részéről nem vezet eredményre¹⁹) a releváns bizonyítékok nyújtására vonatkozó követelményt határoz meg,

¹⁸ A Bizottság irányelv-javaslat a szerződésen kívüli polgári jogi felelősségre vonatkozó szabályoknak a mesterséges intelligenciához való hozzáigazításáról (a mesterséges intelligenciával kapcsolatos felelősségről szóló irányelv), COM/2022/496 final.

¹⁹ Az irányelv 3. cikk (2) bekezdése alapján a kártérítési igénnyel összefüggésben a nemzeti bíróság kizárólag akkor rendelheti el a bizonyítékoknak az (1) bekezdésben felsorolt személyek egyike általi bemutatását, ha a felperes minden arányos kísérletet megtett annak érdekében, hogy a releváns bizonyítékokat az alperestől beszeresse.

a szükséges és arányos mértékben. Ha a nemzeti bíróság felhívására az alperes ezt nem teljesíti, akkor a nemzeti bíróság vélelmezi, hogy az alperes nem tett eleget valamely vonatkozó gondossági kötelezettségnek, aminek igazolására az adott kártérítési igény érvényesítése céljából e bizonyítékot szánták.

Itt kell megjegyeznünk, hogy a gondossági kötelezettséget az irányelvtervezet úgy definiálta, mint a nemzeti vagy az uniós jogban meghatározott, annak érdekében előírt magatartási szabály, hogy elkerülhető legyen a nemzeti vagy uniós szinten elismert jogilag védett érdekek sérelme – ideértve az élet, a testi sérthetlenség, a tulajdon és az alapvető jogok védelmét.

Mindamellet, hogy a bíróság a vélelemnek csak akkor nyit utat, ha ténylegesen és aktuálisan fennáll a bizonyítási szükséghelyzet, azaz az MI rendszer átláthatatlansága vagy autonómiája valóban megnehezíti az MI rendszer belső működése magyarázatát. Ebben az esetben az üzemeltető felróható magatartása és a káros kimenet vagy a kimenet elmulasztása közötti okozati összefüggést csak az alábbi feltételek együttes teljesülése esetén lehet vélelmezni:

- a felperes bizonyította, hogy az alperes (vagy akinek magatartásáért felelős) nem tett eleget az uniós vagy a nemzeti jogban meghatározott, közvetlenül a bekövetkezett kár kivédésére szánt gondossági kötelezettségnek, és
- az ügy körülményei alapján észszerűen valószínűsíthető, hogy a felróható magatartás befolyásolta az MI-rendszer által előállított kimenetet vagy a kimenet előállításának MI-rendszer általi elmulasztását, továbbá
- a felperes bizonyította, hogy a kárt az MI-rendszer által előállított kimenet, vagy a kimenet előállításának MI-rendszer általi elmulasztása idézte elő.²⁰

Magas kockázatú MI rendszer szolgáltatóját terhelő felelősség esetében az okozati összefüggést csak akkor lehet vélelmezni, ha bizonyítást nyert, hogy az AI Act-ben meghatározott gondossági kötelezettségek valamelyikét megszegte vagy elmulasztotta²¹, figyelembe véve az AI Act rendelkezései alapján a kockázatkezelési rendszerben tett lépéseket és a kockázatkezelési rendszer által elért eredményeket:

E vélelem tehát olyan felróható magatartásokra terjed ki, amelyek a nagy kockázatú MI-rendszerek szolgáltatói és felhasználói tekintetében az AI Act vonatkozó fejezeteiben meghatározott, bizonyos felsorolt követelményeknek való meg nem felelésből állnak, és amelyek esetében a meg nem felelés bizonyos feltételek mellett megalapozhatja az ok-okozati összefüggés vélelmét.²² A felhasználó vonatkozásában viszont a rá vonatkozó kötelezettségek megszegését kell bizonyítani.

Az AILD az arányosság érdekében nem nagy kockázatú MI rendszerek esetében a nemzeti bíróság mérlegelésére bizza, hogy az okozati összefüggés vélelmezhető-e, ha a nemzeti bíróság úgy ítéli meg, hogy a felperes számára rendkívül nehéz volna bizonyítani ok-okozati összefüggést.

Tapasztalhatjuk tehát, hogy az AILD alkalmazási körében is a gondossági kötelezettségek differenciálása megvalósult a szolgáltató és a felhasználó/alkalmazó között, továbbá az okozati összefüggés vélelmét kizárólag az AI Act által rögzített, nem pedig azon kívüli pl. nemzeti jog szerint megállapítható gondossági kötelezettség igazolt megszegéséhez kapcsolja. Alapvető problémát érzékelünk viszont a norma esetleges nemzeti átültetése esetében, hiszen a magyar deliktuális kártérítési jog eleve a felróhatóság vélelmével „dolgozik”. E szankció kilátásba helyezése tehát hatástalannak bizonyulhat. Viszont az exculpációs bizonyítás rendszere érvényesülését akár indokolatlanul korlátozhatja az előzőt feloldó rendelkezés, miszerint, ha az alperes bizonyítja, hogy a felperes észszerű erőfeszítéssel

²⁰ Vö. irányelvjavaslat 4. cikk (1) bekezdése.

²¹ Vö. irányelv-javaslat 4. cikk (2) bekezdés.

²² Vö. irányelv-javaslat (26) preambulumbekzdés.

hozzáférhet az ok-okozati összefüggés bizonyításához elegendő bizonyítékhoz és szakértelemhez, akkor ez a vélelem, még hozzá a nagy kockázatú MI rendszerek esetében nem alkalmazható.²³

Itt kell párhuzamot vonnunk Sólyom László „A polgári jogi felelősség hanyatlása” című monográfiájában tett megállapításával: a potenciális károkozóval szemben megkívánt gondosság nemcsak, hogy szigorodik, objektívizálódik, hanem egyben szakosodik is. A gondossági mérce szakosodásának eredményeként jelöli meg a követelmények igen szoros kötődését a konkrét tényállásokhoz, s ennek folytán a vétkesség és a jogellenesség összemosódását.²⁴

A Bizottság javaslata ugyan lekerült a jogalkotási programról, viszont 2024. szeptemberében megjelent egy pótlólagos hatásvizsgálati tanulmány²⁵ az Európai Parlamenti Kutatószolgálat részéről, amely egyrészt összhangba kívánja hozni a javaslatot az elfogadott AI Act rendelkezéseivel, másrészt kiterjeszteni kívánja a magas kockázatú MI rendszereken kívül a nagy hatású MI modellekre is (így a generatív MI rendszerekre). További fontos módosítási javaslata, hogy a kártérítési javaslat fogalmi keretrendszerét összhangba kell hozni az AI Act 14. cikkében körülírt emberi felügyeletre vonatkozó követelményekkel és a 26. cikkében meghatározott, a nagy kockázatú MI-rendszerek alkalmazóival szemben támasztott kötelezettségekkel. Nem elhanyagolható annak a jelentősége sem, hogy egy uniós egységes MI felelősségi rendszer megteremtése érdekében javasolja az Európai Parlamentnek a mesterséges intelligenciával kapcsolatos felelősségről szóló 2020-as állásfoglalásában javasolt, fentebb kifejtett szigorú felelősségi keretnek a felülvizsgált AILD-be való beépítését, különösen a magas kockázatú mesterséges intelligencia rendszerek esetében.²⁶

Szintén fontos megjegyezni, hogy a kártérítés felelősség egy adott tevékenység veszélyessége körében az individuumra gyakorolt negatív (károsító, hátrányt okozó) hatást vizsgálja, szemben az AI Actnek az általános társadalmi kockázatokra is kiterjedő kockázatelemzésével és kockázat-alapú besorolásával, így e két fogalmi csoportot nem szabad összemosni.

5. Termékfelelősség

Az AILD-vel egyidőben közzétett új termékfelelősségi irányelv teljesen más utat futott be az uniós jogalkotási szintéren. 2024. március 12-én az EP elfogadta a hibás termékekért való felelősségről szóló irányelv szövegét, október 23-án pedig az Európai Tanács is aláírta a jogszabályt.²⁷ Az irányelv implementációjára 2026. december 9-ig kell sor kerülnie.

Az irányelv jelentős újításokat hozott a mesterséges intelligencia rendszerek vonatkozásában is. A termék fogalmát kiterjesztette az ingó dolog és a villamos energia kategóriáján kívül a szoftverre és a digitális gyártási fájltra. A digitális eszközök összetettségére tekintettel kiterjesztette a gyártón, az importáló és a forgalmazón kívüli további gazdasági szereplőkre a felelősséget.

Egy termék hibásnak tekintendő, ha nem nyújtja a bárki által jogosan elvárható, vagy az uniós vagy a nemzeti jogban előírt biztonságot. A termék hibájának vizsgálatakor figyelembe kell venni minden körülményt, többek között a forgalomba hozatalt vagy használatbavételt

²³ Irányelv-javaslat 4. cikk (4) bekezdés.

²⁴ SÓLYOM László: *A polgári jogi felelősség hanyatlása*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1977, 39.

²⁵ European Parliamentary Research Service: Proposal for a directive on adapting non-contractual civil liability rules to artificial intelligence Complementary impact assessment. PE 762.861 – September 2024.

²⁶ EPRS Proposal for a directive on adapting non-contractual civil liability rules to artificial intelligence Complementary impact assessment 14–15.o.

²⁷ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/2853 irányelve (2024. október 23.) a hibás termékekért való felelősségről és a 85/374/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg). HL L, 2024/2853, 2024.11.18, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/2853/oj>. A továbbiakban: PLD.

követően a termék folyamatos tanulásra vagy új tulajdonságok szerzésére való képességének a termékre gyakorolt hatása; és azt az időpontot, amikor a terméket forgalomba hozták vagy használatba vették, vagy amennyiben a gyártó ezen időpont után is megőrzi a termék feletti ellenőrzést, akkor az az időpont, amikor a termék kikerült a gyártó ellenőrzése alól.²⁸

A forgalomba hozatal helyett a gyártó ellenőrzésének megszűnése, mint a termékhibákat „véglegesítő” momentum nemcsak a termékhiba értékelésekor, hanem a mentesülés szempontjából is fontossá válik: mely időpontban kell rögzítenünk a gyártótól elvárható ismereteket a fejlesztési kockázat kérdésében: „a termék a forgalomba hozatalának vagy használatbavételének időpontjában, illetve abban az időszakban, amikor a gyártó ellenőrzése alá tartozott, a tudományos és műszaki ismeretek objektív állása nem volt olyan, hogy a hiba felismerhető legyen”.²⁹

Új fogalomként jelenik meg tehát a gyártó ellenőrzése. Amely vagy azt jelenti, hogy a termék gyártója elvégzi, vagy harmadik fél eljárása tekintetében engedélyezi vagy jóváhagyja: egy alkotóelem – többek között szoftverfrissítések vagy -fejlesztések – beépítését, összekapcsolását vagy rendelkezésre bocsátását; vagy a termék módosítását, beleértve a jelentős módosításokat is. A gyártó ellenőrzésének minősül az is, ha a termék gyártója képes saját maga vagy harmadik fél közvetítésével szoftverfrissítéseket vagy -fejlesztéseket biztosítani.³⁰

A gyártó ellenőrzése alatt állás időszakára kiterjesztett termékfelelősség körében még inkább megkérdőjeleződik az, hogy valóban objektív, szigorú felelősségről beszélünk-e.³¹ Mindazonáltal a mentesülési okok megfogalmazásukban továbbra is azt tükrözik, hogy nem a gazdasági szereplő magatartásának a szubjektív minősége, hanem a termékhibát eredményező külső ok vagy éppen az okozati kapcsolat hiánya vezethet a gazdasági szereplő (gyártó) mentesüléséhez.³²

Az irányelv jelentős újítása a károsutal terhelő bizonyítás teher enyhítését szolgáló szabályok bevezetése egyrészt a bizonyítéknyújtási kötelezettség bevezetése, másrészt vélelmek felállítása a termék hibájára illetve a termékhiba és a kár közötti ok-okozati összefüggésre.

Vélelmezni kell a termék hibáját, ha (1) az alperes nem mutatja be, bár kötelezettsége lenne, a releváns bizonyítékokat; vagy (2) a felperes bizonyítja, hogy a termék nem felel meg a kötelező termékbiztonsági követelményeknek; vagy (3) a felperes bizonyítja, hogy a kárt a termék nyilvánvaló működési hibája okozta észszerűen előrelátható használat során vagy szokásos körülmények között.³³

Mivel a szigorú felelősség alapja itt a termékhiba maga, nem pedig az AILD vagy az EP rendelettervezet által célba vett magatartás/tevékenység, ezért nem a gyártói magatartás és a kár, hanem a termékhiba és a kár közötti okozati összefüggés vonatkozásában teremt a jogszabály vélelmet: A termék hibája és a kár közötti ok-okozati összefüggést vélelmezni kell, amennyiben megállapítást nyer, hogy a termék hibás, és az okozott kár jellemzően összefügg a kérdéses hibával.³⁴ E vélelem kiegészül a nemzeti bíróság mérlegelésére bízott azon esetkörrel, amikor a bizonyítási szükséghelyzet a bizonyítékok nyújtása mellett is akadályozza a károsultat a kárigénye érvényesítésében viszont legalább a termékhiba és vagy az okozati összefüggés valószínűségét bizonyította.

²⁸ PLD 7. cikk.

²⁹ PLD 11. cikk.

³⁰ PLD 4. cikk 5. pont.

³¹ Herbert ZECH: Liability for AI: public policy considerations, *ERA Forum*, Vol. 22, 2021, 154; Gerhard WAGNER: Robot Liability, in Sebastian LOHSSE, Reiner SCHULZE, Dirk STAUDENMAYER (eds), *Liability for Artificial Intelligence and the Internet of Things*, Nomos, Baden-Baden, 2019, 34.

³² Vö. mentesülési okok: PLD 11. cikk.

³³ PLD 10. cikk (2) bekezdés.

³⁴ PLD 10. cikk (3) bekezdés.

6. Záró gondolatok

A vétkességen/felróhatóságon alapuló felelősségi alakzatokra adott uniós szabályozási javaslatok tükrözik az MI rendszerek sajátosságaiból eredő, a kártérítési felelősség alapkérdéseire gyakorolt hatásokat. Az MI fejlesztésével, gyártásával és felhasználásával szemben támasztott, napjainkban kiképződő, és a jelenlegi etikai követelményekből konkretizálódó összetett jogi és műszaki természetű kötelezettségek szorosan össze fognak fonódni a kártérítési felelősségi kérdésekkel. A közvetlen emberi magatartás és a kimenet közé ékelődő művi ágens cselekvése miatt az üzemeltetővel szemben támasztott gondossági kötelezettségek köre fogja befolyásolni annak a vétkességen/felróhatóságon alapuló felelősségét.

Sólyom László üzenete juttatja eszünkbe, a „Polgári jogi felelősség hanyatlása” című monográfiáját, azonban nem feledkezhünk meg arról a meglátásáról sem, hogy „az objektivizálódást, a felelősség szigorodását a felelősség szempontjain túlnéző szociális és gazdasági érdekek mozgatja: a károk minden áron való fedezése. Ahogy a károsult érdekének uralma ezt felelősségen kívüli fedezési technikákkal biztosítja, illetőleg a felelősséget ilyenekkel kombinálja, úgy jut lélegzethez, ettől a tehertől megszabadulva, a másik oldalon az individuális felelősség.”³⁵ A kötelező felelősségbiztosítás, a társadalmi kárelosztás további formáinak terjedése segíthet tehát, mindazonáltal nem feledkezhünk meg a felróhatóság szubjektív elemei vonatkozásában a bizonyítási szükséghelyzet „mocsaráról”³⁶.

Meglátásom, hogy a veszélyes üzemi felelősség alakzata még mindig magán hordozza az emberi magatartástól, közvetlen emberi cselekvéstől objektív felelősség azon sajátosságait, amelyek Marton Géza tolmácsolásában az autóm cselekvésre képes MI rendszerek káros következményiért való felelősségi vagy kompenzációs kérdésekre megnyugtatóbb válaszokat adhatnak. A technológiai fejlődést eddig kiszolgáló veszélyes üzemi felelősségnek a magyar különös felelősségi alakzatok között az alkalmazási potenciálja jelentős, azonban egyben véges is.

A magyar kártérítési felelősségi szabályokra az MI által okozott károk kompenzálása körében a közeljövőben gyökeres változást hozhat az Európai Unió növekvő jogharmonizációja. Az AI Act rendelet fokozatos, 2026. augusztusáig megvalósuló hatályba lépése, a termékfelelősségi irányelv 2026. decemberéig megvalósítandó implementációja már a küszöbön áll, amely a nemzeti szabályozási környezettől is fokozatos „felfejlődést”, rugalmas adaptációt vár el. Ebben a folyamatban nem lehet figyelmen kívül hagyni azokat a még el nem fogadott, de az EU részéről már artikulált szabályozási javaslatokat, amelyek a MI felelősségi rendszerhez újabb kirakós darabokként járulhatnak.

³⁵ SÓLYOM i.m. 18.

³⁶ A kifejezésre vő. MARTON Géza: A polgári jogi felelősség, Triorg, Budapest, 1992, 304.

Felhasznált irodalom

- Jean-Sébastien BORGHETTI: How can Artificial Intelligence be Defective? In: Sebastian Lohsse – Reiner Schulze – Dirk Staudenmayer (szerk.) *Liability for Artificial Intelligence and the Internet of Things*. Münster Colloquia on EU Law and the Digital Economy IV, Nomos, Baden-Baden, 2019, 63–76. <https://doi.org/10.5771/9783845294797-63>.
- EU-HLEG: Ethics guidelines for trustworthy AI. 2019. április 8. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ethics-guidelines-trustworthy-ai>.
- European Parliamentary Research Service: Proposal for a directive on adapting non-contractual civil liability rules to artificial intelligence Complementary impact assessment. PE 762.861 – September 2024.
- Expert Group Report on Liability for Artificial Intelligence and Other Emerging Digital Technologies (a továbbiakban: Expert Group Report on Liability 2019). <https://doi.org/10.2838/573689> <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupMeetingDoc&docid=36608>,
- Bernard A. KOCH: The Grey Zone Between Fault and Strict Liability ... and where to place AI. in Sebastian LOHSSE, Reiner SCHULZE, Dirk STAUDENMAYER (eds.) *Liability for AI*. Münster Colloquia, Nomos, Baden-Baden, 2023, 27–40.
- MÁDL Ferenc: A deliktuális felelősség, Mádl Ferenc Intézet, Budapest, 2022, 2. kiadás.
- MARTON Géza: A polgári jogi felelősség, Triorg, Budapest, 1992.
- MENYHÁRD Attila: A technológiai fejlődés hatása az alapjogok érvényesülésére, *Közjegyzők Közlönye*, 2022/3, 5–22.
- MENYHÁRD Attila: Hungary in Helmut KOZIOL (szerk.) *Basic Questions of Tort Law From a Comparative Perspective*, Jan Sramek Verlag, Wien, 2015.
- PUSZTAHELYI Réka: Bizalmunkra méltó MI. *Publicationes Universitas Miskolcensis Sectio Juridica et Politica* 2019/2, 97–122.
- PUSZTAHELYI Réka: Emberi döntéshozatalt segítő, illetve kiváltó mesterséges intelligencia alkalmazásával okozott károkért való felelősség, *Miskolci Jogi Szemle*, 2020/3, 132–139.
- SÓLYOM László: *A polgári jogi felelősség hanyatlása*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1977.
- Gerald SPINDLER: User Liability and Strict Liability in the Internet of Things and for Robots. In: Sebastian Lohsse – Reiner Schulze – Dirk Staudenmayer (szerk.): *Liability for Artificial Intelligence and the Internet of Things*. Münster Colloquia on EU Law and the Digital Economy IV Nomos, Baden-Baden, 2019, 125–144. <https://doi.org/10.5771/9783845294797-125>.
- Sarah STERZ, Kevin BAUM, Sebastian BIEWER, Holger HERMANN, Anne LAUBER RÖNSBERG, Philip MEINEL, Markus LANGER: On the Quest for Effectiveness in Human Oversight: Interdisciplinary Perspectives. In ACM Conference on Fairness, Accountability, and Transparency (ACM FAccT '24), June 3–6, 2024, Rio de Janeiro, Brazil. ACM, New York, NY, USA, 2024. <https://doi.org/10.1145/3630106.3659051>.
- Gerhard WAGNER: Robot Liability, in Sebastian LOHSSE, Reiner SCHULZE, Dirk STAUDENMAYER (eds), *Liability for Artificial Intelligence and the Internet of Things*, Nomos, Baden-Baden, 2019, 25–62.
- Herbert ZECH: Liability for AI: public policy considerations, *ERA Forum*, Vol. 22, 2021, 147–158. <https://doi.org/10.1007/s12027-020-00648-0>.

A DIGITÁLIS TISZTESSÉGRE VONATKOZÓ UNIÓS FOGYASZTÓVÉDELMI JOG: GONDOLATOK EGY FOGYASZTÓVÉDELMI FELÜLVIZSGÁLATI JELENTÉS APROPÓJÁN

EU consumer law on digital fairness: Reflections on fitness check report 2024

PUSZTAHELYI RÉKA*

A jelen tanulmány elsődleges célja, hogy összefoglalót adjon a 2024 őszén *Fitness Check of EU consumer law on digital fairness* címmel megjelent bizottsági felülvizsgálati jelentésről, amely az uniós fogyasztóvédelmi jog alappilléreit jelentő három irányelv (UPCD, UCTD és CRD) a digitális egységes piac tükrében elvégzett aktuális értékelése. A tanulmány kitér ennek főbb értékelési szempontjaira továbbá a figyelembe veendő indikátorokra, összegzi a jelentés megállapításait és végkövetkeztetéseit. Utolsó részében a Jelentés VI. mellékletében is tárgyalt egyik kiemelt kérdéshez, az ún. sötét mintázatokkal (dark pattern vagy deceptive design) szembeni jogi fellépés lehetséges útjairól szól. A magyar tisztességtelen piaci magatartásról szóló törvényben az agresszív kereskedelmi gyakorlatokról szóló szakasz finomhangolására tesz javaslatot, abban a reményben, hogy a közeljövőben uniós szinten megvalósulhat egy átfogó, a digitális tisztességet erősítő jogszabály megalkotása.

Kulcsszavak: uniós fogyasztóvédelmi jog, digitális fogyasztóvédelem, fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok, UCPD, dark pattern – megtévesztő tervezési megoldások

The primary objective of this paper is to provide a summary of the Commission's report, Fitness Check of EU Consumer Law on Digital Fairness, published in Autumn 2024, which is an updated assessment of the three directives that are the cornerstones of EU consumer law (UPCD, UCTD and CRD) in the light of the Digital Single Market. The paper sets out the main aspects of this assessment, the indicators to be taken into account, and summarises the findings and conclusions of the report. In the final part, it addresses one of the key issues discussed in Annex VI of the report, namely possible ways of taking legal action against so-called dark patterns or deceptive design. It proposes a fine-tuning of the section on aggressive commercial practices in the Hungarian Unfair Commercial Practices Act, hoping that a comprehensive piece of legislation to strengthen digital fairness can be developed at EU level in the near future.

Keywords: EU consumer law, digital consumer protection, unfair commercial practices against consumers, UCPD, dark pattern - deceptive design

* DR. PUSZTAHELYI RÉKA,
PhD, habilitált egyetemi docens,
Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar,
Civilisztikai Tudományok Intézete
Polgári Jogi Tanszék,
3515 Miskolc-Egyetemváros,
reka.pusztahelyi@uni-miskolc.hu;
ORCID ID: 0000-0002-4779-2290.

1. Bevezetés

2024. október 3-án látott napvilágot az a bizottsági felülvizsgálati jelentés¹, amelynek célja átfogó jelleggel a fogyasztóvédelmi szabályok vizsgálata volt: valóban garantálják-e a fogyasztó számára, hogy a vállalkozások tisztességes magatartást tanúsítsanak a digitális egységes piacon, ezt a továbbiakban a jelen tanulmányban Jelentésnek nevezzük. Számunkra különösen érdekes, mert a kiválasztott tíz tagállam között a magyar fogyasztók helyzetére is kiterjedt a háttérkutatás. Röviden tekintünk át ennek az előzményét. Az Európai Bizottság már a 2020. november 13-i új fogyasztóvédelmi programjában² kiemelte az elemzés szükségességét. Ezt követően pedig 2022 májusában elindította a digitális tisztességességre vonatkozó uniós fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmassági vizsgálatát annak megállapítása érdekében, hogy a meglévő kulcsfontosságú horizontális fogyasztóvédelmi jogi eszközök továbbra is megfelelőek-e az EUMsz. 169. cikke alapján magas szintű fogyasztóvédelem biztosításához a digitális környezetben (digitális tisztességesség), vagy szükség van-e változtatásokra.

A Jelentés a bevezetést követően az esetleges szabályozási beavatkozás várható előnyeit rögzíti, majd az értékelés alá vett, azaz a 2017-2023 közötti időszakban bekövetkezett változásokat veszi sorra. Az általános összegző megállapításokat követően az egyes vizsgálati szempontok mentén részletezi a felülvizsgálat eredményeit az öt fő értékelési kritérium mentén. Nemcsak hogy rögzíti a vizsgálat alá vont három irányelv célkitűzéseinek eredeti fontosságát, hanem azt is, hogy a digitális környezetben is megőrzik ezek a jogszabályok a létjogosultságukat.³ Ezt követően fogalmazza meg a záró következtetéseket.⁴ A jelentés részletes melléklet tartalmaz, amelyek összterjedelme közel 130 oldal, és amely többek között olyan értékes kérdéseket is magában foglal, mint például a VI. sz. mellékletben kiemelt problémás gyakorlatok elemzése.⁵ Ez utóbbiról jelen tanulmányban szintén szót kívánunk ejteni.

2. A felülvizsgálat alapját képező fő tényezők

A 2017-ben elvégzett utolsó felülvizsgálat óta mind a digitális piaci gyors ütemű fejlődése, mind a digitális ágazatra vonatkozó uniós szabályok szükségessé tették egy olyan új megfelelőségi ellenőrzés végrehajtását, amelynek kifejezetten arra irányul, hogy az EU fogyasztóvédelmi *acquis* fő pillérjét jelentő három irányelv, azaz a fogyasztói jogokról (CRD)⁶, a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról (UCPD)⁷ és a tisztességtelen szerződési feltételekről (UCTD)⁸ szóló három irányelv rendelkezései hogyan érvényesülnek a digitális környezetben, sikerrel alkalmazandók-e a digitalizáció által a fogyasztóvédelem szempontjából felmerült konkrét kihívásokra. A 2017–2023 közötti időszakban azonban egyrészt ezeket az irányelveket is számos modernizációs célú módosítás

¹ Commission Staff Working Document - Fitness Check of EU consumer law on digital fairness, SWD(2024) 231 final, Brussel, 2024.10.03. (2024.12.21.)

² A Bizottság Közleménye Az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: Új fogyasztóügyi stratégia: A fogyasztói reziliencia erősítése a fenntartható helyreállítás érdekében. COM/2020/696 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0696> (2024.12.21.).

³ Jelentés, 80.

⁴ Jelentés, 85.

⁵ Jelentés, 146–203.

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2005/29/EK irányelve (2005. május 11.) a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól.

⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2011/83/EU irányelve (2011. október 25.) a fogyasztók jogairól,

⁸ A Tanács 93/13/EGK irányelve (1993. április 5.) a fogyasztókkal kötött szerződésekben alkalmazott tisztességtelen feltételekről.

érte, másrészt figyelemmel kell lenni további, alapvetően nem fogyasztóvédelmi tárgyú, de a digitális területet érintő egyéb jogalkotási fejleményekre is. Ezek közül kiemelendő az audiovizuális médiaszolgáltatásokról szóló irányelv (AVMSD)⁹, a digitális szolgáltatásokról szóló rendelet (DSA)¹⁰, a digitális piacokról szóló rendelet (DMA)¹¹, a mesterséges intelligenciáról szóló rendelet (AI Act)¹² és az adatrendelet (Data Act)¹³.

A Jelentés öt fő értékelési kritérium mentén strukturált, amelyek az alábbiak:

- eredményesség (a célkitűzések elérése felé tett előrehaladás),
- hatékonyság (költséghatékonyság és a költségek és az előnyök arányossága, az egyszerűsítés lehetősége),
- relevancia (a jelenlegi és a felmerülő igényekhez való igazodás, a szabályozási és technológiai fejlődésre való tekintettel a célnak való megfelelés),
- koherencia (belső és külső koherencia más uniós vagy tagállami beavatkozásokkal) és
- uniós hozzáadott érték (olyan eredmények elérése, amelyek meghaladják azt, amit a tagállamok önállóan elértek volna).¹⁴

A Jelentés alapjául szolgáló háttérkutató a 2017-es felülvizsgálati jelentés megállapításait, kritikáit is figyelembe vette. Ezen korábbi jelentés a fenti irányelveket nagyrészt hatékonyan minősítette. Mivel azonban a fogyasztói panaszok száma 2008–2016 közötti időszakban hasonló szinten maradt, így mégis arra a következtetésre jutott, hogy nem történt jelentős előrelépés a kereskedők fogyasztóvédelmi jogszabályoknak való megfelelése terén. Ennek okaként a fogyasztó korlátozott tudatosságát és korlátozott jogorvoslati lehetőségeket jelölték meg. Ezeket a problémákat hivatott javítani a 2018-as Új megállapodás a fogyasztókért csomag, amely nemcsak a fenti három irányelvben vezetett be módosításokat, de tartalmazta a későbbiekben el is fogadott, a kollektív igényérvényesítést szolgáló képviselői keresetekről szóló irányelv javaslatát.¹⁵

A Jelentés rögzítette azokat a mutatókat is, amelyek alapján és a fenti fő kritériumok mentén a konkrét értékelés elvégezhető:

- a digitális környezetben folytatott kereskedelmi gyakorlatokkal kapcsolatos, bejelentett fogyasztói problémák száma és nagyságrendje, beleértve az elszenvedett hátrányokat is;
- a fogyasztók kereskedőkbe vetett bizalmának foka a digitális szolgáltatások és termékek használata, illetve az online és határokon átnyúló vásárlás során;
- a digitális környezetben alkalmazandó fogyasztói jogok tudatosságának szintje;
- a digitális területen a három irányelv alapján európai és nemzeti szinten hozott ítélezési és végrehajtási intézkedések száma és tartalma a vállalkozások, különösen a kkv-k számára a digitális környezetben alkalmazott kereskedelmi gyakorlatokkal kapcsolatos megfelelési költségek;

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2010/13/EU irányelve (2010. március 10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról.

¹⁰ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/2065 rendelete (2022. október 19.) a digitális szolgáltatások egységes piacáról.

¹¹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2022/1925 rendelete (2022. szeptember 14.) a digitális ágazat vonatkozásában a versengő és tisztességes piacokról.

¹² Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1689 rendelete (2024. június 13.) a mesterséges intelligenciára vonatkozó harmonizált szabályok megállapításáról.

¹³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/2854 rendelete (2023. december 13.) a méltányos adathozzáférésre és -felhasználásra vonatkozó harmonizált szabályokról.

¹⁴ Jelentés, 2.

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2020/1828 irányelve (2020. november 25.) a fogyasztók kollektív érdekeinek védelmére irányuló képviselői keresetekről

- a jogi keret hatékonyságának és áttekinthetőségének megítélése a digitális területen érintett valamennyi szereplő (pl. fogyasztók, kereskedők, végrehajtók, bíróságok) számára;
- annak észlelése, hogy a fogyasztóvédelmi jogszabályok digitális területen történő harmonizálásával, a szabályozás széttagoltságának megakadályozásával milyen mértékben teremtenek kiegyenlített versenyfeltételeket.¹⁶

Az értékelést összetette tette az a folyamat, amely a digitális piacokon, főként a COVID-19 hatására lezajlott. Egyrészt a fogyasztók 70%-a vásárolt vagy rendelt online termékeket vagy szolgáltatásokat a felmérés évét (2023) megelőző 12 hónapban, amely 23,2% pont növekedést jelentett a 2016-os adathoz képest. Másrészt pontosan a COVID-19 hatására számos kereskedő kényszerből áttette tevékenységét az online környezetbe. Az e-kereskedelem (online áruladás) hozzájárulása ezáltal az Európai Unió GDP-jéhez a 2017-es 2,5%-ról 2021-re 4%-ra emelkedett. A vásárlók 61%-a a saját országában működő kiskereskedőktől/szolgáltatóktól, 27%-a más uniós országból, 20%-a pedig az EU-n kívüli kiskereskedőktől/szolgáltatóktól vásárolt.¹⁷

A Fogyasztói Körülmények Eredménytáblája 2023-as kiadása már tartalmazott kifejezetten a digitális tisztességgel kapcsolatos felmérésre adott válaszokat is. A válaszadók közül a fogyasztók több mint fele tapasztalt nyolc esetet a megjelölt tíz lehetséges problémás online kereskedelmi gyakorlatot tartalmazó listából.¹⁸ Ebből a leggyakoribb három: a válaszadók 76%-át személyesen célozták meg online reklámmal, a 75%-a tapasztalta a rejtett reklámot a keresési eredményekben, a 69%-uk pedig nem hitelesnek tűnő értékeléssel találkozott.

A digitális piac növekedésével arányosan emelkedett azon esetek száma is, jellemzően az ún. dark pattern-eké¹⁹, amelyek valószínűsíthetően tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatnak minősülhetnek, vagy sértik a fogyasztói jogokat vagy tisztességtelen kikötésnek minősülnek, tehát a három pillér-irányelv rendelkezésébe ütköznek. A Jelentés dark pattern alatt olyan tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat ért, amelyeket a digitális interfészek vagy a rendszerarchitektúra felépítése, kialakítása vagy funkciói révén alkalmaznak, és amelyek a fogyasztókat olyan döntések meghozatalára befolyásolhatják, amelyeket egyébként nem hoztak volna meg. Sötét mintázként való beazonosításuktól függetlenül legtöbbjük mindig is létezett, de a digitális piac növekedésével és az alkalmazott technológiák fejlődésével mind az egyénre, mind a társadalom és a gazdaság egészére gyakorolt hatásuk is egyre növekszik.²⁰ A Bizottság 2022-es tanulmánya kimutatta, hogy a sötét mintáknak való kitettség hatására megnőtt annak valószínűsége, hogy a fogyasztók preferenciáinak nem megfelelő, inkonzisztens választást hoznak - a sérülékeny fogyasztók esetében 51%-ra, az átlagos fogyasztók esetében pedig 47%-

¹⁶ Jelentés, 7–8.

¹⁷ Vö. European Commission: Consumer Conditions Scoreboard 2023 Edition, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023, 19, <https://doi.org/10.2838/73168>. (2024.12.21.)

¹⁸ A kérdőív további tisztességtelennek minősíthető kereskedelmi gyakorlatot jelölte még meg: (1) túl nagynek tűnő online kedvezmények ahhoz, hogy valódiak legyenek – 60%; (2) versenytársak által látottaktól eltérő árak – 39%; (3) az „ingyenes” online szolgáltatások jellemzőiről/működéséről szóló elégtelen tájékoztatás – 51%; (4) keresési eredmények sorrendjének nem értése – 51%; (5) személyes adatok felhasználásának nem egyértelmű magyarázata – 55%; (6) közösségi média influencerek, akiket látszólag azért fizettek, hogy bizonyos termékeket népszerűsítsenek, de ezt nem közlik egyértelműen – 55%; (7) új terméket vásárolt magasabb áron viszonteladótól, mivel a márka hivatalos weboldalán elfogyott – 21%.

¹⁹ Csoportosításukhoz lásd: Pusztahelyi Réka: A személyes adatok üzleti célú megszerzésére alkalmazott „sötét minták” elleni fellépés lehetséges formái: Platformjog és adatvédelem. *In Medias Res*, 2023/2, 146–168.

²⁰ Vö. Francisco LUPIÁÑEZ-VILLANUEVA et al.: Behavioural Study on Unfair Commercial Practices in the Digital Environment: Dark Patterns and Manipulative Personalisation. Final Report. Publications Office of the European Union, 2022, <https://doi.org/10.2838/859030>.

ra nőtt az inkonzisztens választások átlagos aránya, az idősebb és az alacsonyabb iskolai végzettségű fogyasztók esetében nagyobb mértékben.²¹ A későbbiekben erre még visszatérünk.

3. A Jelentés egyes kiemelt megállapításai

Az eredményességet illetően a Jelentés csak részleges eredményekről tud beszámolni, az alábbi összegző megállapításokat tartalmazza. A fogyasztói panaszok és hátrányok továbbra is magasak; a problémákat felerősíti a fogyasztók megcélzására szolgáló digitális megoldások megnövekedett léptéke, gyorsasága és hatékonysága. A jogbizonytalanság továbbra is fennáll a jogszabályok alkalmazásával kapcsolatban, és bizonyos területeken a védelem hiányosságai mutatkoznak. A szabályozás széttöredezetttségének kockázat jelentkezik az egyes területeken eltérő értelmezések és nemzeti jogszabályok miatt. Az állami és magánjogi jogérvényesítés elégtelennek bizonyul.²²

A koherenciát illetően a Jelentés értékelése fenntartásokkal ugyan, de pozitív: Mind a belső, mind a külső koherencia fennáll. Az uniós szabályok következetes és egymást kölcsönösen erősítő rendezettsége megállapítható, általában kiegészítik az egyéb uniós jogszabályokat, azonban fontos biztosítani a kulcsfogalmak koherens értelmezését a különböző szabályozási keretek alkalmazásakor.

A szabályozás hatékonysága kapcsán is pozitív értékelésre jut, bizonyos kritikák mellett: A költségek és hasznok társadalmi szinten egyensúlyban vannak (amennyiben számszerűsíthetők). A fogyasztók, a kereskedők és a hatóságok számára is jelentős előnyökkel járnak, viszont konkrét területeken szükséges a szabályozás egyszerűsítése (pl. tájékoztatási kötelezettségek, elállási jog).

A szabályozás relevanciája kapcsán is hasonlóképpen csak részlegesen sikereket mutat az értékelés. Egyrészt a technológiásemleges szabályozást továbbra is bevált megoldásnak tekinti, az uniós célkitűzések keresztülvitele is fontos. Másrészt viszont a különböző technológiai és piaci fejlemények hatással lesznek a célnak való megfelelésre, és a jövőben várhatóan gyorsabb ütemben fognak hatni és ugyanígy más uniós jogszabályok alkalmazása is hatással lesz a relevanciára.

Az uniós hozzáadott érték vonatkozásában a Jelentés egyértelműen pozitív értékeléssel zár. Az uniós jogi keret viszonylag vagy jelentősen jobb eredményeket ér el, mint amilyeneket a tagállamok elérhettek volna.

A Jelentés megmutatja, hogy a fogyasztók és a kereskedők között továbbra is fennállnak ugyanazok a hatalmi egyensúlyhiányból eredő problémák, amelyek a múltban az uniós beavatkozást és az azt követő módosításokat kiváltották, és amelyeket most a fogyasztók megcélzására szolgáló digitális megoldások megnövekedett léptéke, sebessége és hatékonysága felerősített.²³ A három irányelv jelenlegi formájában csak részben tükrözi a jelenlegi és jövőbeli fogyasztóvédelmi igényeket.

A szabályozás hatástalansága egyik okaként a Jelentés azt a problémát nevesíti, amely a három irányelvnek a digitális környezetben, különösen az új technológiákra és az adatalapú gyakorlatokra való alkalmazása és értelmezése körüli jogi bizonytalanságból ered, amelyet megerősített a nyilvános konzultáció: szükséges tehát a további harmonizáció.²⁴ A jogbiztonság hiánya azonban a kutatás szerint részben az irányelvek tagállami értelmezési bizonytalanságából is ered.²⁵ Ezek közül több kérdés is szoros összefüggésben áll a Jelentés VI. mellékletében részletezett problematikus gyakorlatok valamelyikével.

²¹ Uo.

²² Jelentés 35.

²³ Jelentés 80.

²⁴ Jelentés 44.

²⁵ Jelentés 45.

A jelentés kiemeli, hogy az irányelvek az alapelveken nyugvó szabályozási megközelítése számos előnnyel jár, de az ily módon tágran megfogalmazott jogi rendelkezések néha nem elég konkrétak ahhoz, hogy a digitális környezetben a kereskedelmi gyakorlatokra és az interfész architektúrákra hatékonyan alkalmazzák őket a gyakorlatban. A kereskedőknek nehéz ezeket az általános elveket a konkrét fejlesztési döntések szintjén kezelni, az interfészek, a szoftver, a hardver, és teljes infrastruktúra fejlesztésekor. Továbbá, az általános elvek nem alkalmasak arra, hogy különböző technológiai eszközökkel hajtsák végre (pl. a webcrawlek és egyéb alkalmazások segítségével történő automatikus megfelelés-ellenőrzés), szemben a feketelistákon szereplő konkrétabb tiltásokkal.

Szintén értelmezési problémák jelentkeztek a sérülékeny fogyasztó és az átlagfogyasztó fogalmainak alkalmazásával összefüggésben. A Jelentés is azt sugalmazza, hogy az „átlagfogyasztó” normatív absztrakciója és a digitális környezetben tanúsított fogyasztói magatartás valósága közötti növekvő eltérés aláássa az uniós fogyasztóvédelmi jog hatékonyságát.²⁶

Itt szeretnénk rámutatni arra, hogy korábbi munkákban is kiemeltük azt, hogy az átlagfogyasztó és a digitális környezetben értékelhető sérülékenység merőben új megközelítést igényel, mert sajátos, a digitális környezettel szorosan összefüggő jegyekkel bír:

- Kiszolgáltatottsága alapvetően a szituációtól függ, nem köthető feltétlenül a rendelkezésre álló törvényi definícióban megadott egyik korábbi statikus csoportjellemzőhöz sem.²⁷
- A dinamikus változó digitális környezetben a fogyasztó kiszolgáltatottsága is dinamikus változó természetű.
- A profilalkotás miatt akár saját korábbi döntései mögötti irracionális tényezőket, saját elfogultságait, tehát önmagát is le kell küzdenie az újabb befolyásolás kiküszöbölése érdekében.
- az adaptálódó technológia befolyásolásával kiszolgáltatottsága is arányosan változik, ilyen értelemben is relatív jellegű,
- továbbá fokozatokban észlelhető (mert nincs éles határvonal a kiszolgáltatott és az átlagfogyasztó között).
- személyre szabott marketingtevékenység miatt sérülékenysége akár csoporttól függetlenül, egyéni szinten is vizsgálendő.²⁸

Ezen felül egyes „klasszikusan” sérülékeny csoportokhoz tartozók részvételi aránya a digitális piacon is fokozatosan növekszik, úgymint a kiskorúak és az időskorúak, miközben a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv vonatkozó rendelkezése²⁹ csak ritkán jelenik meg a bírói döntésekben.

A Jelentés fontos megállapításának tartjuk, hogy hangot ad azon véleményeknek, miszerint az uniós fogyasztóvédelmi jogot aláássa a tisztességes kereskedelemre vonatkozó pozitív kötelezettség hiánya is (szemben a tisztességtelen kereskedelem tilalmára vonatkozó negatív kötelezettséggel), amely magában foglalhatná a fogyasztóvédelmi szempontok beépített és alapértelmezett figyelembevételének biztosítására vonatkozó kötelezettséget. Voltak olyan javaslatok, amelyek a kereskedők számára a „beépített tisztességesség” (fairness

²⁶ Jelentés 46.

²⁷ Ennek értékelés alá vonatóságához lásd: Arianna ROSSI, Rachele CARLI, Marietjie W. BOTES, Angelica FERNANDEZ, Anastasia SERGEEVA, Lorena SÁNCHEZ CHAMORRO: Who is vulnerable to deceptive design patterns? A transdisciplinary perspective on the multi-dimensional nature of digital vulnerability. *Computer Law & Security Review*, Volume 55, 2024, 106031, <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2024.106031>.

²⁸ PUSZTAHELYI Réka – BUSKÓ Tímea: A fogyasztói döntéshozatal (kifürkészhetetlen?) útjai a digitális térben a viselkedéstudományok és a pszichológia tükrében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica Et Politica*, 2022/2, 329–353.

²⁹ Vö. UPCD 5. cikk (3) bekezdés.

by design) kötelezettségének bevezetését javasolták, amely olyan technikai és szervezési intézkedések meghozatalát jelentené, amelyek a fogyasztóvédelmi megfontolásoknak a termék vagy szolgáltatás fejlesztésének minden szakaszába történő beépítését szolgálnák.³⁰ Már a UCPD gyakorlatát összegző bizottsági iránymutatás kiemelte, hogy a szakmai gondosság meghatározása milyen különös jelentőséggel bír a sötét minták és az adatalapú személyre szabott gyakorlatok értékelésekor: a kereskedőknek megfelelő intézkedéseket kell hozniuk annak biztosítására, hogy elektronikus felületük kialakítása ne torzítsa a fogyasztók ügyleti döntéseit.³¹ A digitális környezetben tanúsítandó szakmai gondosság jelentése körül azonban bizonytalanság uralkodik, szükség van valamiféle viszonyítási alap, referenciaérték meghatározására.

4. A Jelentés egyes következtetései

A Jelentés rögzíti, hogy az uniós fogyasztóvédelmi jog technológia-semleges jellege a digitális egységes piac szabályozási keretének szükséges eleme. A vizsgált irányelvek eddig is biztosították a szabályozási biztonság és a fogyasztói bizalom szükséges minimumát, hogy támogassák a fogyasztóbarát digitális termékek és szolgáltatások sokszínű piacának fejlődését az EU-ban.³² Digitális környezetben viszont, a generálklauzula jellegű szabályok értelmezése problémákat hordoz és visszaveti az irányelvek hatékony érvényesülését.

Az uniós fogyasztóvédelmi jog „védőháló” szerepe mellett a szabályozási környezet gyors változását tapasztalhattuk az utóbbi években. Továbbá olyan egyéb digitális jogszabályokkal lépnek együtthatásba, amelyek bizonyos típusú kereskedőkre (pl. online platformok) vagy technológiákra (pl. mesterséges intelligencia rendszerek) vonatkozó szabályokat írnak elő. Mivel több tagállam új fogyasztóvédelmi jogszabályokat fogadott el vagy fontolgatja ezek elfogadását bizonyos területeken (például az influencer marketing és a digitális előfizetések), továbbá uniós iránymutatás, bírósági gyakorlat hiányában a nemzeti hatóságok hajlanak a saját értelmezési gyakorlatuk önálló kialakítására, ez hatékony beavatkozás nélkül az európai szinten a digitális fogyasztóvédelmi jog egyre erősödő fragmentációját eredményezheti. Jelenleg tehát a fogyasztóvédelem szintje a fogyasztók lakóhelye szerinti tagállamtól, a kereskedő székhelyétől, üzleti modelljétől, illetve a termékekben vagy szolgáltatásokban használt személyes adatok vagy mögöttes technológiák kategóriáitól függően változhat.³³

A Jelentés az alábbi fejlesztésre szoruló kérdéseket összegzi:

1. a legártalmasabb problematikus gyakorlatok kezelése a digitális technológiákba vetett fogyasztói bizalom növelése, a fogyasztók hátrányainak csökkentése és annak lehetővé tétele érdekében, hogy a fogyasztók ésszerűbb és megalapozottabb döntéseket hozhassanak a digitális környezetben;

2. a piaci szereplők számára a jogi bizonytalanság csökkentése az uniós fogyasztóvédelmi jognak a digitális környezet gyakorlataira való alkalmazásával kapcsolatban, a tagállamok közötti szabályozási széttagoltság megelőzése, valamint a digitális gazdaságban a tisztességes növekedés és a versenyképesség előmozdítása;

³⁰ Jelentés 53.

³¹ A Bizottság Közleménye – Iránymutatás a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól szóló 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv értelmezéséhez és alkalmazásához (EGT-vonatkozású szöveg) (2021/C 526/01), HL C 526., 2021.12.29., 1—129., 101.

³² Jelentés 86.

³³ Jelentés 87.

3. az uniós fogyasztóvédelmi jog és a B2C digitális piacok, az új technológiák és a fogyasztói adatok kereskedelmi célú felhasználásának szempontjait szabályozó egyéb uniós jogszabályok következetes alkalmazásának biztosítása;

4. az uniós fogyasztóvédelmi jog hatékonyabb érvényesítésének és betartásának elősegítése, különösen a technológiailag összetett esetekben, valamint annak mérlegelése, hogy miként lehet kezelni a fogyasztóvédelem határon átnyúló érvényesítésével kapcsolatos jelenlegi kihívásokat;

5. a meglévő szabályok egyszerűsítése a meghatározott területeken, a magas szintű fogyasztóvédelem célkitűzésének veszélyeztetése nélkül.³⁴

5. A sötét mintázatokkal szembeni fellépés

Az alábbiakban a Jelentés VI. mellékletében kiemelt problematikus gyakorlatok közül a sötét minták (dark patterns) kérdéskörét vesszük részletesebb vizsgálódás alá. A Jelentés meghatározása szerint a sötét minták (dark patterns; vagy megtévesztő tervezés: deceptive design) kifejezés olyan kereskedelmi gyakorlatokra utal, amelyeket a digitális felületek vagy a rendszer felépítése, kialakítása vagy funkciói révén alkalmaznak, és amelyek olyan döntések meghozatalára tudják befolyásolni a fogyasztókat, amelyeket egyébként nem hoztak volna meg, például a választási lehetőségek nem semleges módon történő bemutatása, hamis visszaszámláló időzítők használata a sürgősség megteremtése érdekében, érzelmi manipuláció alkalmazása, hogy a fogyasztók meggondolják a jelzett választásukat, a kérdések kettős tagadással történő megfogalmazása, félrevezető adatkezelési hozzájárulási lehetőségek, például cookie-bannerekben.³⁵

A sötét minták széleskörű elterjedtsége és káros hatása mára evidencia. Számos kutatási jelentés, szakirodalmi forrás számolt be az elmúlt évtizedben ezen gyakorlatokról Európában és világszerte is.³⁶ A sötét tervezési megoldások jellemzik az óriásplatformokat is, ahol is a fejlett mesterségesintelligencia-rendszer alkalmazása még hatékonyabb és adaptívabb technikai megoldásokat eredményez.³⁷ A technikák közös sajátossága, hogy megtervezésük a pszichológia és a viselkedéstudományok eredményein alapul, kifejezett céljuk az emberi döntéshozatalban rejlő hiányosságok és torzítások, valamint az emberi kognitív képességek korlátolt volta kihasználása. Fejlesztésük, továbbfejlődésük³⁸ a felhasználói élmény és a válaszreakciók mérésén, tesztelésén és empirikus kísérleteken alapszik.

³⁴ Jelentés 89.

³⁵ Jelentés 146.

³⁶ például Online Choice Architecture: How Digital Design Can Harm Competition and Consumers. Discussion paper. Competition and Market Authority, 2022; Giovanni SARTOR – Francesca LAGIOIA – Federico GALLI: *Regulating Targeted and Behavioural Advertising in Digital Services. How to Ensure Users' Informed Consent*. 2021. szeptember; Federico GALLI: Online Behavioural Advertising and Unfair Manipulation Between the GDPR and the UCPD. In Ebers, Martin – Cantero Gamito, Marta (szerk.): *Algorithmic Governance and Governance of Algorithms: Legal and Ethical Challenges*. Cham, Springer, 2021, 109–135. https://doi.org/10.1007/978-3-030-50559-2_6; Daniel SUSSER – Beate ROESSLER – Helen F. NISSENBAUM: Online Manipulation: Hidden Influences in a Digital World. 4(1) *Georgetown Law Technology Review* (2019) 1–45., <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3306006>; Mario MARTINI et al.: Dark Patterns: Phänomenologie und Antworten der Rechtsordnung. *Zeitschrift für Digitalisierung und Recht* 2021/1., 47–74., LESZKOVEN László: Veszélyes szerződések, avagy tényleg nincs új a nap alatt? *Gazdaság és Jog*, 2023/7–8., 3–7.; SZILÁGYI Pál: Egy javaslat a sötét mintázatok és megoldások elleni fellépés szabályozására, *Európai Jog*, 2023/5., 19-25.

³⁷ STEFÁN Ibolya: A mesterséges intelligencia alkalmazása a közösségi platformokon. In: Koltay, András; Szikora, Tamás; Lapsánszky, András (szerk.) *A vadnyugat vége? : Tanulmányok az Európai Unió platformszabályozásáról*, ORAC Kiadó Kft. Budapest, 2024, 212–228.

³⁸ Esetleg itt számba véve az alkalmazott mesterséges-intelligencia rendszert is, annak a gépi tanulás révén megvalósuló önfejlesztő képességét.

Mindamellet, hogy itt megjegyezzük, hogy a sötét mintákkal szembeni fellépés láthatóan nem merül ki az UCPD, sem tágabban az uniós fogyasztóvédelmi jog szabályozási tárgykörében,³⁹ az alábbiakban az UCPD fogalmi keretrendszerében maradva tárgyaljuk a sötét mintákat.

A Behavioural Study a sötét tervezési megoldások számos válfaját különböztette meg: Nagging(nógatás, zaklatás), Activity messages (híradás mások tevékenységéről), Testimonials (tanúsítás pl. áru minősége), Roach motel (olyan döntési helyzetek, amelyből a fogyasztó nehezen jut ki, nehezen tudja megmásítani), Price comparison prevention(árösszehasonlítás kizárása), Intermediate currency (közvetítő elszámolóegység, token, játékpénz), Sneak into basket (kosárba kúszó termék), Hidden Costs (rejtett költségek), Hidden Subscription/forced continuity (ingyenes próbaidőszakot követő rejtett előfizetés, kikényszerített szerződési folytonosság) , Bait and switch (bevetés), Hidden information/False hierarchy (rejtett információ, félrevezetően súlyozott döntési opciók), Preselection (default) –(alapértelmezett beállítás, előválasztás), Toying with emotion (játék az érzelmekkel), Trick questions (trükkös kérdések, pl. dupla tagadás alkalmazása kérdésben), Disguised ad (bújtatott reklám), Confirmsaming (választás miatt szégyenérzet), Forced registration (kierőszakolt regisztráció), Low stock / high demand message (alacsony készlet – nagy kereslet üzenetek), Countdown timer/Limited time message (visszaszámláló, korlátozott ideig elérhető ajánlatok), Infinite scroll (végtelen scrollozás), Autoplay (automata lejátszás), Immortal account (törölhetetlen account), Misleading referencing pricing (félrevezető referenciaárak), Friend spam (ismerősök bevonása), Loot boxes (ajándék/meglepetésdobozok), Personalised pricing (személyre szabott árazás), Personalised ranking (személyre szabott rangsorolás), Personalised advertising (személyre szabott reklám), Personalised communications (személyre szabott kereskedelmi üzenetek).⁴⁰ Ez a kutatási jelentés is, továbbá – a szakirodalmak közül kiemelve – Mathur és szerzőtársai szintén ezeket a gyakorlatokat a fogyasztói döntések torzításának mikéntje felől megközelítve rendszerezték: vajon a döntéshozatali szabadságot korlátozzák vagy az annak meghozatalához szükséges információk elérhetőségét.⁴¹

A Jelentést megelőző nyilvános konzultáció⁴² során a fogyasztók 89%-a számolt be arról, hogy a weboldal/alkalmazás kialakításában megjelenő sötét minták összezavarják, 76%-uk pedig úgy érezte, hogy a használt nyelvezet vagy kialakítás nyomást gyakorol valamilyen vásárlásra. A Bureau Européen des Unions de Consommateurs (továbbiakban BEUC) 2023-ban elvégzett felmérése szerint a fogyasztók 61%-a érezte magát nyomás alatt, amikor online vásárolt, és 41%-uk végül olyan dolgot vásárolt, amit nem akart a zavaros design miatt.⁴³

A sötét megoldások jogi szabályozása alapvetően azon a nehezen megragadható kérdésem múlik, hogy mikor lépi át a tervezési megoldás a meggyőzés és a manipuláció

³⁹ Vö. PUSZTAHELYI: A személyes adatok üzleti célú megszerzésére ...i.m. Vö. DSA 25. cikk, DMA 5.,10., 13. cikk. Ezen túlmenően Európai Adatvédelmi Testület 3/2022 számú iránymutatása alapján a GDPR rendelkezései is alkalmazandók. Ugyanígy felmerül az uniós marketingjog párhuzamos felülvizsgálata is. Vö. Bram DUIVENVOORDE: Consumer Protection in the Age of Personalised Marketing: Is EU Law Future-proof? *European Papers*, 2023/2, 631–646. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/679>.

⁴⁰ LUPIÁÑEZ-VILLANUEVA et al. i.m. 61–70.

⁴¹ Arunesh MATHUR – Jonathan MAYER – Mihir KSHIRSAGAR: What Makes a Dark Pattern... Dark? Design Attributes, Normative Considerations, and Measurement Methods. *CHI '21: Proceedings of the 2021 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems*. 2021. május, <https://doi.org/10.1145/3411764.3445610>, 1–18., 8.

⁴² Factual summary – public consultation on the Fitness Check of EU consumer law on digital fairness https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13413-Digital-fairness-fitness-check-on-EU-consumer-law/F_en (2024.12.21.) Ref. Ares(2023)2578495 - 12/04/2023.

⁴³ BEUC: Dark Patterns³⁹ and the EU Consumer Law Acquis. Recommendations for better enforcement and reform. The European Consumer Organisation (BEUC), 2022, https://www.beuc.eu/sites/default/files/publications/beuc-x-2022-013_dark_patters_paper.pdf 2. (2024.12.21.)

határvonalát.⁴⁴ Az adott tervezési megoldás egyes fogyasztók esetében teljesen áttekinthető, kognitív képességeit nem haladja meg, vagy az azzal járó befolyásolás nem lépi át a megengedett mértéket. Számos szerző ezért sok, jelenleg is már létező megoldás esetében az egyértelműen tisztességtelennek nem tekinthetőket egyfajta szürke zónába sorolja. Ugyanezen okból Szilágyi Pál is azzal érvel, hogy az antitröszt szabályozási gyakorlat mintájára szükséges lenne, hogy bizonyos magatartások ne mérlegelés nélkül legyenek tiltottak, hanem egy észszerűségi elv keretei között vizsgáljuk meg az alkalmazásával járó hatásokat.⁴⁵ Ezért újszerűségük okán a UCPD fekete listájában foglalt magatartások kiterjesztő értelmezésére gyakorlatilag nincs lehetőség, a megtévesztő vagy az agresszív gyakorlatok tilalma már nagyobb eredménnyel kecsegtet.

Egyetértünk a BEUC 2022-ben megfogalmazott véleményével,⁴⁶ miszerint, ha a „szakmai gondosság” fogalma valóban olyan elveket foglal magában, mint a „tisztes piaci gyakorlat”, a „jóhiszeműség” és a „jó piaci gyakorlat”, akkor ezek az elvek olyan normatív értékeket hangsúlyoznak, amelyek az üzleti tevékenység konkrét területén érvényesek. Következésképpen a vállalkozásoknak, amikor kialakítják azt a felületet, amelyen keresztül kapcsolatba lépnek a fogyasztókkal, követniük kell ezeket az elveket. Ez azt jelenti, hogy a kereskedőknek meg kell akadályozniuk, hogy a fogyasztókat félrevezesse vagy befolyásolja egy olyan felhasználói felület, amely egy bizonyos döntés meghozatalára ösztönzi őket anélkül, hogy lehetőségük lenne megérteni e döntés következményeit.⁴⁷ – szemben a Jelentésben foglaltakkal, amely szerint, mint ahogy fentebb kiemeltük, a generálklauzula nehézkes értelmezése miatt szükséges lenne a tisztességes eljárás pozitív és akár tovább konkretizált eseteit is jogi rendelkezésekben megfogalmazni.

Itt kell megjegyeznünk, hogy a Jelentés nagy részében beépítette a BEUC 2022-es javaslataiban megfogalmazott alábbi, a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok tilalmáról szóló irányú módosítására vonatkozó ajánlásokat:

- Új referenciaértékek bevezetése annak értékelésére, hogy mi minősül (nem) tisztességesnek a kereskedelmi kommunikációban, az „átlagos” fogyasztó fogalmának aktualizálása érdekében, beleértve azt is, hogy a digitális aszimmetria hogyan befolyásolja a fogyasztók üzleti döntéseit.
- Új szabály bevezetése a felperesek és a végrehajtó hatóságok bizonyítási terheinek enyhítésére.
- A vállalkozások számára a „beépített tisztességesség” általános elvének tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettség megállapítása.
- Az UCPD mellékletében be kell tiltani bizonyos sötét mintákat, például a „confirm-shaming” gyakorlatát, amely a nyelv és az érzelmek (pl. a megszégyenítés) használatát jelenti, hogy a felhasználókat egy adott döntés meghozatalára vagy a cselekvéstől való tartózkodásra ösztönözze, vagy büntudatot keltsen bennük.⁴⁸

6. Összegzés: Úton a Digitális Tisztesség Jogszabály felé

A BEUC 2023-ben még konkrétabb szabályozási javaslatokat címzett a Bizottsághoz a Towards European Digital Fairness c. ajánlásában, amelyek közül a sötét mintákhoz kapcsolhatókat emeljük itt ki.

- Az UCPD-ben szükség van a sötét minták horizontális tilalmára, amelyet egy kijátszás elleni záradékkal kell megerősíteni;

⁴⁴ LUPÍÁÑEZ-VILLANUEVA i. m. 40.

⁴⁵ SZILÁGYI im. 24.

⁴⁶ BEUC: i.m. (2022), 11.

⁴⁷ BEUC i.m. (2022) 6.

⁴⁸ Uo.

- Tilos a pszihografikus profilalkotás alkalmazása az árak személyre szabása érdekében;
- A személyre szabási gyakorlatokat tisztességesse kell tenni, és lehetővé kell tenni a fogyasztók számára, hogy a fogyasztók számára döntési jogokat biztosítsanak;
- Meg kell fontolni a játékon belüli vagy alkalmazáson belüli pénznemek tilalmát.
- Be kell tiltani a loot boxok, a „pay-to-win” mechanizmusok vagy más véletlenszerű tartalmak valódi pénzért cserébe történő felajánlását olyan játékokban, amelyekhez valószínűleg kiskorúak férnek hozzá.
- Az elállási gomb mellett a fogyasztói jogokról szóló irányelvnek tartalmaznia kellene egy lemondási gombot is a hosszú távú szerződések esetében.
- A hamisított és szponzorált értékelések elleni intézkedéseket ki kell vizsgálni annak ellenőrzése érdekében, hogy szükség van-e szigorúbb védelemre.
- Tilalmakra van szükség a fogyasztók védelme érdekében az online szolgáltatások függőséget okozó hatásaival szemben, különös tekintettel az ilyen gyakorlatok kiskorúakra gyakorolt hatásaira.
- A digitális aszimmetriát jelentő egyensúlyhiány megszüntetése érdekében a fogyasztók számára új jogokat kell bevezetni: a. jog arra, hogy ne legyenek nyomon követhetők, b. jog az értelmes személyre szabáshoz, c. jog a nem személyre szabott ajánlatokhoz, d. jog a saját „digitális alteregó” megismeréséhez, e. jog az emberi kapcsolattartóhoz.⁴⁹

Itt kell kitérnünk arra a szabályozási kezdeményezésre is, amely az Európai Parlament részéről indult⁵⁰ és több más konkrét szabályozási célkitűzés mellett az UCPD rendelkezései közé be kívánta illeszteni a sötét mintázatok alkalmazásának tilalmát, mint a megtévesztő kereskedelmi gyakorlat egyik nevesített altípusát: „ea) olyan gyakorlatok, amelyek eredményeként vagy valószínűsíthetően az online interfész vagy annak egy része szerkezetén, kialakításán vagy funkcionalitásán keresztül szándékosan vagy ténylegesen torzul vagy sérül a szolgáltatás igénybe vevőjének autonómiája, döntéshozatali képessége vagy választási lehetőségei.” (UCPD 6. cikk (2) bekezdés, új ea pont)

Szintén kiegészítette volna az irányelv fekete listáját az alábbi módosítással (új 7a. pont): „i. egyes választási lehetőségek kiemelése az online szolgáltatás igénybe vevőjének döntésre való felkérésekor; ii. a szolgáltatás megszüntetésének lényegesen körülményesebbé tétele a szolgáltatásra való feliratkozáshoz képest.”

Sajnos az Európai Parlament 2024. január 17-i jogalkotási állásfoglalásával e konkrét szakaszokat kihagyta a módosítási javaslatok közül.⁵¹

2024. szeptember 17-én azonban, a demokráciáért, a jogérvényesülésért és a jogállamiságért felelős biztosjelöltnek címzett megbízólevelében von der Leyen elnök arra utal, hogy szükség van „egy digitális tisztességességről szóló törvény kidolgozására, amely a sötét mintákkal, a közösségi média influencerek általi marketinggel, a digitális termékek addiktív kialakításával és az online profilalkotással kapcsolatos etikátlan technikák és kereskedelmi

⁴⁹ BEUC: Towards European Digital Fairness. BEUC framing response paper for the REFIT consultation https://www.beuc.eu/sites/default/files/publications/BEUC-X-2023-020_Consultation_paper_REFIT_consumer_law_digital_fairness.pdf (2024.12.21.)

⁵⁰ Vö. Az Európai Parlament 2023. május 11-én elfogadott módosításai a 2005/29/EK és a 2011/83/EU irányelv a fogyasztók zöld átállásban való szerepvállalásának a tisztességtelen gyakorlatokkal szembeni hatékonyabb védelem és a hatékonyabb tájékoztatás révén történő növelése tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatához (COM(2022)0143 – C9-0128/2022 – 2022/0092(COD))(1) https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0201_HU.html Módosítás 42. (2024.12.21.)

⁵¹ Az Európai Parlament 2024. január 17-i jogalkotási állásfoglalása a 2005/29/EK és a 2011/83/EU irányelvnek a fogyasztók zöld átállásban való szerepvállalásának a tisztességtelen gyakorlatokkal szembeni hatékonyabb védelem és a hatékonyabb tájékoztatás révén történő növelése tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányuló javaslatról (COM(2022)0143 – C9-0128/2022 – 2022/0092(COD)) P9_TA(2024)0018.

gyakorlatok ellen lép fel, különösen amikor a fogyasztók sebezhetőségét kereskedelmi célokra használják ki”.⁵²

Mindezek tükrében a közeljövőben várható a digitális fogyasztóvédelmi jog újabb vívmányát jelentő olyan új jogszabály, vagy módosítási csomag megalkotása, amely a Jelentésben kiemelt problémákra hatékony megoldási javaslatokat tartalmaz, és egyidejűleg pontosítja az uniós fogyasztóvédelmi szabályok és a digitális piacra vonatkozó, a digitális transzformációval vagy a mesterséges intelligencia alkalmazásával összefüggő egyes jogszabályok megfelelő összhangját is.

Mindaddig azonban elgondolkodtatható az a lehetőség is, amely a magyar, a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló 2008. évi XLVII. törvény finomhangolása által is elvégezhető, mégpedig az irányelvben szövegében egyébként megjelenő *undue influence*, azaz a tisztességtelen befolyásolás⁵³ kifejezés törvényi beszövegezésével. Hiába rögzíti ugyanis az irányelv a fogalommagyarázatok között, hogy mit jelent a nem megengedett befolyásolás⁵⁴, véleményünk szerint ezt nem merítik ki a fogyasztóval szembeni hatalmi helyzet kihasználása, vagy a fogyasztó zavarása esetek. Másrészt a megtévesztő tervezési megoldások, az interfész kialakítása olyan új helyzetet jelent, amely miatt a hatalmi helyzet újraértelmezése is szükséges. Egyszerűbb és célravezetőbb tehát magát a tisztességtelen befolyásolást megragadni. A javaslatunk ezért a következő:

Agresszív az a kereskedelmi gyakorlat, amely – figyelembe véve valamennyi tényszerű körülményt – pszichés vagy fizikai nyomásgyakorlással, *vagy tisztességtelen befolyásolással* – akár a fogyasztóval szembeni hatalmi helyzet kihasználása, akár a fogyasztó zavarása révén – az adott helyzetben jelentősen korlátozza vagy alkalmas arra, hogy jelentősen korlátozza a fogyasztónak a termékkel kapcsolatos választási vagy magatartási szabadságát, illetve lehetőségét a tájékozott döntés meghozatalára, és ezáltal a fogyasztót olyan ügyleti döntés meghozatalára készíti, amelyet egyébként nem hozott volna meg, vagy erre alkalmas.

⁵² Mission Letter. https://commission.europa.eu/document/download/907fd6b6-0474-47d7-99da-47007ca30d02_en?filename=Mission%20letter%20-%20McGRATH.pdf (2024.12.21.)

⁵³ A magyar jogban a tisztességtelen befolyásolásnak a szerződési vagy végrendelkezési akaratra ható természetére és ennek következményeire lásd: PUSZTAHELYI Réka: Interplay between undue influence, usury, and immoral contracts in the light of the recent case law of Hungary. *European Integration Studies*, 2022/2, 33-41.; PUSZTAHELYI Réka: Undue Influence as a Civil Law Concept in the Hungarian Legislation and Judicial Practice : Investigation of the Drafts of the Hungarian Civil Code between 1900 and 1928 and the Corresponding Literature and Practice. *Journal On European History Of Law*, 2023/2, 144–155.; PUSZTAHELYI Réka: A végakarat tisztességtelen befolyásolása mint érvénytelenségi ok a magyar bírói gyakorlatban. *Miskolci Jogi Szemle*, 2021/3, 90–104.; PUSZTAHELYI Réka: A végrendelkező akaratának tisztességtelen befolyásolása, *Jogtudományi Közlöny*, 2021/9, 397–408.

⁵⁴ Az irányelv 2. cikk l) pontja értelmében a nem megengedett befolyásolás a fogyasztóval szembeni hatalmi helyzet kihasználása nyomásgyakorlásra, akár fizikai erőszak alkalmazása vagy azzal való fenyegetés nélkül oly módon, amely jelentősen korlátozza a fogyasztónak a tájékozott döntés meghozatalára való képességét. Eleve nem látjuk megfelelőnek a magyar fordítást, mert nem tükrözi a nem megengedett befolyásolás kifejezés a tisztességtelen befolyásolás jelentéstartalmát.

Felhasznált irodalom

- Arianna ROSSI, Rachele CARLI, Marietjie W. BOTES, Angelica FERNANDEZ, Anastasia SERGEEVA, Lorena SÁNCHEZ CHAMORRO: Who is vulnerable to deceptive design patterns? A transdisciplinary perspective on the multi-dimensional nature of digital vulnerability. *Computer Law & Security Review*, Volume 55, 2024, 106031, <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2024.106031>.
- BEUC: Dark Patterns” and the EU Consumer Law Acquis. Recommendations for better enforcement and reform. The European Consumer Organisation (BEUC), 2022, https://www.beuc.eu/sites/default/files/publications/beuc-x-2022-013_dark_patterns_paper.pdf
- BEUC: Towards European Digital Fairness. BEUC framing response paper for the REFIT consultation https://www.beuc.eu/sites/default/files/publications/BEUC-X-2023-020_Consultation_paper_REFIT_consumer_law_digital_fairness.pdf
- Bizottság Közleménye Az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: Új fogyasztóügyi stratégia: A fogyasztói reziliencia erősítése a fenntartható helyreállítás érdekében. COM/2020/696 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0696>
- Bizottság Közleménye –Iránymutatás a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól szóló 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv értelmezéséhez és alkalmazásához (EGT-vonatkozású szöveg) (2021/C 526/01), HL C 526., 2021.12.29., 1–129.
- Commission Staff Working Document - Fitness Check of EU consumer law on digital fairness, SWD(2024) 231 final, Brussel, 2024.10.03.
- Bram DUIVENVOORDE Consumer Protection in the Age of Personalised Marketing: Is EU Law Future-proof? *European Papers*, 2023/2, 631–646, <https://doi.org/10.15166/2499-8249/679>
- European Commission: Consumer Conditions Scoreboard 2023 Edition, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023, 19, <https://doi.org/10.2838/73168>.
- Federico GALLI: Online Behavioural Advertising and Unfair Manipulation Between the GDPR and the UCPD. In Ebers, Martin – Cantero Gamito, Marta (szerk.): *Algorithmic Governance and Governance of Algorithms: Legal and Ethical Challenges*. Cham, Springer, 2021, 109–135. https://doi.org/10.1007/978-3-030-50559-2_6
- LESZKOVEN László: Veszélyes szerződések, avagy tényleg nincs új a nap alatt? *Gazdaság és Jog*, 2023/7–8., 3–7.
- Francisco LUPIÁÑEZ-VILLANUEVA et al.: Behavioural Study on Unfair Commercial Practices in the Digital Environment: Dark Patterns and Manipulative Personalisation. Final Report. Publications Office of the European Union, 2022, <https://doi.org/10.2838/859030>.
- Mario MARTINI et al.: Dark Patterns: Phänomenologie und Antworten der Rechtsordnung. *Zeitschrift für Digitalisierung und Recht* 2021/1., 47–74.
- Arunesh MATHUR – Jonathan MAYER – Mihir KSHIRSAGAR: What Makes a Dark Pattern... Dark? Design Attributes, Normative Considerations, and Measurement Methods. *CHI '21: Proceedings of the 2021 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems*. 2021. május, 1–18., <https://doi.org/10.1145/3411764.3445610>,
- Mission Letter. https://commission.europa.eu/document/download/907fd6b6-0474-47d7-99da-47007ca30d02_en?filename=Mission%20letter%20-%20McGRATH.pdf
- Online Choice Architecture: How Digital Design Can Harm Competition and Consumers. Discussion paper. Competition and Market Authority, 2022, <https://www.gov.uk/government/publications/online-choice-architecture-how-digital-design-can-harm-competition-and-consumers>.

- PUSZTAHELYI Réka – BUSKÓ Tímea: A fogyasztói döntéshozatal (kifürkészhetetlen?) útjai a digitális térben a viselkedéstudományok és a pszichológia tükrében. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica Et Politica*, 2022/2, 329–353.
- PUSZTAHELYI Réka: A személyes adatok üzleti célú megszerzésére alkalmazott „sötét minták” elleni fellépés lehetséges formái: Platformjog és adatvédelem. *In Medias Res*, 2023/2, 146–168. <https://doi.org/10.59851/imr.12.2.7>.
- PUSZTAHELYI Réka: A végakarát tisztességtelen befolyásolása mint érvénytelenségi ok a magyar bírói gyakorlatban. *Miskolci Jogi Szemle*, 2021/3, 90–104.; <https://doi.org/10.32980/MJSz.2021.3.1021>.
- PUSZTAHELYI Réka: A végrendelező akaratának tisztességtelen befolyásolása, *Jogtudományi Közlöny*, 2021/9, 397–408.
- PUSZTAHELYI Réka: Interplay between undue influence, usury, and immoral contracts in the light of the recent case law of Hungary. *European Integration Studies*, 2022/2, 33-41.; <https://doi.org/10.46941/2022.e2.33-41>.
- PUSZTAHELYI Réka: Undue Influence as a Civil Law Concept in the Hungarian Legislation and Judicial Practice: Investigation of the Drafts of the Hungarian Civil Code between 1900 and 1928 and the Corresponding Literature and Practice. *Journal On European History Of Law*, 2023/2, 144–155.
- Giovanni SARTOR – Francesca LAGIOIA – Federico GALLI: *Regulating Targeted and Behavioural Advertising in Digital Services. How to Ensure Users’ Informed Consent*. 2021. szeptember, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694680/IPOL_STU\(2021\)694680_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694680/IPOL_STU(2021)694680_EN.pdf).
- STEFÁN Ibolya: A mesterséges intelligencia alkalmazása a közösségi platformokon. In: Koltay, András; Szikora, Tamás; Lapsánszky, András (szerk.) *A vadnyugat vége? : Tanulmányok az Európai Unió platformszabályozásáról*, ORAC Kiadó Kft. Budapest, 2024, 212–228; https://doi.org/10.59851/9789632586328_11.
- Daniel SUSSER – Beate ROESSLER – Helen F. NISSENBAUM: Online Manipulation: Hidden Influences in a Digital World. 4(1) *Georgetown Law Technology Review* (2019) 1–45., <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3306006>.
- SZILÁGYI Pál: Egy javaslat a sötét mintázatok és megoldások elleni fellépés szabályozására, *Európai Jog*, 2023/5., 19-25.

AZ EGYENLŐ ÉRTÉKŰ MUNKÁÉRT EGYENLŐ DÍJAZÁS ELVÉNEK AKTUÁLIS KÉRDÉSEI – KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A SPORTJOGRA

Current issues of the principle of equal payment for work of equal value - with special respect to sports law

RÁCZ ZOLTÁN*

Az esélyegyenlőség – ezen belül az egyenlő értékű munkáért egyenlő díjazás – elve régóta foglalkoztatja a szociális partnereket, és rajtuk kívül még sokan másokat. Az egyenlő munkáért egyenlő díjazás elvének kidolgozott mind a nemzetközi, mind a magyar jogszabályi háttere, de 2023-ban az Európai Unióban új irányelvet fogadtak el ebben a témakörben. A kutatás témájává tett sportjog keretei között az egyenlő értékű munkáért egyenlő díjazás elve még kevésbé érvényesül, mint az élet egyéb területein.

Kulcsszavak: esélyegyenlőség elve, Alaptörvény, munka díjazása, sportjog

The principle of equal opportunities - including equal payment for work of equal value - has been a concern of social partners for a long time and many others besides them. The principle of equal pay for equal work has developed both international and Hungarian legal background but in 2023, a new directive was adopted in the European Union in this area. The principle of equal payment for work of equal value applies even less within the framework of sports law, which is the subject of this research, than in other areas of life.

Keywords: principle of equal opportunities, Basic Law, remuneration for work, sports law

1. Bevezetés

Az esélyegyenlőség – ezen belül az egyenlő értékű munkáért egyenlő díjazás – elve régóta foglalkoztatja a szociális partnereket, és rajtuk kívül még sokan másokat, mégis a mai napig aktuális kérdésnek mondható. Ennek igazolásaképpen, nemrégiben Budapesten tartottak egy tudományos tanácskozást e témában, melynek eredménye a tanulmány leadásának időpontjában¹ még nem ismert. Sokan gondolhatnák, hogy az egyenlő értékű munkáért egyenlő díjazás elve „lerágott csont”, hiszen mind nemzetközi szinten, mind hazánkban kidolgozottak mondhatók a jogi alapok. Ennek ellenére az Európai Unió különösen a Covid19-világjárvány alatt történt, a témát érintő változások hatására indokoltnak tartotta egy újabb jogi norma, a 2023/970. irányelv elfogadását.

Az idén nyáron megrendezett párizsi olimpia kapcsán sokakat foglalkoztatott a sportolók díjazásával kapcsolatos diszkrimináció kérdése, nevezetesen miért kapnak a férfi sportolók

*DR. RÁCZ ZOLTÁN
PhD egyetemi docens,
Miskolci Egyetem ÁJK
Civilisztikai Tudományok Intézete
Agrár-és Munkajogi Tanszék
zoltan.racz@uni-miskolc.hu

¹ 2024.12.12.

magasabb összegű díjazást, mint női társaik, illetve az ugyanott megrendezett paraolimpián díjazott sportolók miatt részesültek alacsonyabb összegű juttatásban?

2. Az egyenlő értékű munkáért egyenlő díjazás elvének jogi háttere

Az egyenlő értékű munkáért egyenlő díjazás elvét egyrészt nemzetközi szerződések és egyezmények, másrészt magyar jogi előírások is szabályozzák.

2.1. Nemzetközi szabályozás

Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke és 3. cikkének (3) bekezdése az Unió egyik alapvető értékeként határozza meg a nők és férfiak közötti egyenlőséghez való jogot.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 8. és 10. cikke értelmében az Uniónak kötelessége, hogy politikáiban és tevékenységeinek folytatása során törekedjen az egyenlőtlenségek kiküszöbölésére, valamint a férfiak és nők közötti egyenlőség előmozdítására, és küzdjön mindenfajta nemen alapuló megkülönböztetés ellen.

Az EUMSZ 157. cikkének (1) bekezdése szerint minden tagállamnak biztosítania kell annak az elvnek az alkalmazását, hogy a férfiak és a nők egyenlő vagy egyenlő értékű munkáért egyenlő díjazást kapjanak. Az EUMSZ 157. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy az Uniónak intézkedéseket kell elfogadnia annak érdekében, hogy biztosítva legyen a férfiak és nők között az egyenlő esélyek és az egyenlő bánásmód elvének alkalmazása a foglalkoztatás és a munka területén, beleértve az egyenlő vagy egyenlő értékű munkáért járó egyenlő díjazás alapelvét is (a továbbiakban: az egyenlő díjazás elve).

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: a Charta) 21. cikke tilt minden – így többek között a nem alapján történő – megkülönböztetést. A Charta 23. cikke szerint a nők és férfiak közötti egyenlőséget minden területen, így a foglalkoztatás, a munkavégzés és a díjazás területén is biztosítani kell. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 23. cikke többek között kimondja, hogy az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül egyenlő bérhez van joga, továbbá, hogy mindenkinek joga van a munka szabad megválasztásához, a méltányos és kielégítő munkafeltételekhez, valamint olyan méltányos fizetéshez, amely az emberi méltóságnak megfelelő létet biztosít. A szociális jogok európai pillére, amelyet az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közösen hirdetett ki, alapelveként tartalmazza a nőkkel és férfiakkal szembeni egyenlő bánásmódot és az esélyegyenlőséget, valamint az egyenlő értékű munkáért járó egyenlő díjazáshoz való jogot.²

Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: a Bíróság) megállapította, hogy a férfiak és nők közötti egyenlő bánásmód elvének alkalmazási körét nem lehet az olyan megkülönböztetésre korlátozni, amely azon a tényen alapul, hogy az adott személy az egyik vagy a másik nemhez tartozik. Céljánál és az általa oltalmazandó jogok természeténél fogva az említett elvet a nemváltoztatásból eredő megkülönböztetésre is alkalmazni kell.

2.2.A hazai jogi alapok

Az Alaptörvény XV. cikk (2) bek. értelmében Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai

² A férfiak és nők egyenlő vagy egyenlő értékű munkáért járó egyenlő díjazása elve alkalmazásának a bérek átláthatósága és végrehajtási mechanizmusok révén történő megerősítéséről szóló EU Parlament és Tanács 2023/970. irányelv (2)-(9) bek.

vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.) 21.§ f) pont alapján az egyenlő bánásmód követelményének sérelmét jelenti különösen, ha a munkáltató a munkavállalóval szemben közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetést alkalmaz, különösen a következő rendelkezések meghatározásakor, valamint azok alkalmazásakor a foglalkoztatási jogviszony vagy a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony alapján járó juttatások, így különösen a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 12. § (2) bekezdésében meghatározott munkabér megállapításában és biztosításában.

A Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.) 12.§ (1) bek. szerint a munkaviszonnyal, így különösen a munka díjazásával kapcsolatban az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani. E követelmény megsértésének orvoslása nem járhat más munkavállaló jogának megsértésével vagy csorbításával.³

A fenti szabályok értelmezésére a következő pontban térünk ki.

2.3. Az egyenlő értékű munkáért egyenlő díjazás elve az Alkotmánybíróság, a Kúria és az Egyenlő Bánásmód Hatóság gyakorlatában

Az Alkotmánybíróság korábban több döntésében kifejezésre juttatta azt, hogy az alkotmányos alapjogokat érintő diszkriminációra vonatkozóan a vizsgálati módszer és mérce az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt szükségesség és arányosság tesztje, az alapjogokon kívüli egyéb jogosultságokra vonatkozó diszkrimináció vizsgálata esetében a testület akkor állapít meg alaptörvény-ellenes megkülönböztetést, ha annak nincs tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indoka, vagyis önkényes. Az Alkotmánybíróság szintén következetes gyakorlata szerint személyek közötti, alaptörvény-sértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon. A megkülönböztetés pedig akkor minősül alaptörvény-ellenesnek, ha a norma a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó, azaz egymással összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne, ennek megfelelően alaptörvény-ellenes megkülönböztetés csak az összehasonlítható helyzetben lévő jogalanyok között vethető fel. Az Alkotmánybíróság fentiek előrevetítése alapján megállapította, hogy az a tény, hogy az indítványozók által a támadott szabályozással megsérteni állított joguk nem minősül alaptörvényben biztosított alapvető jognak, nem akadályozza az arra vonatkozó további alkotmányossági vizsgálatnak, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés az Alaptörvény XV. cikkébe ütköző szabályozást valósít-e meg.⁴ Az Alkotmánybíróság tehát – mint oly sok más témakörben – e diszkrimináció kapcsán is a szükségesség és arányosság tesztjén keresztül vizsgálta ezt a kérdést.

A Kúria 4/2017. (XI.28.) KMK véleménye értelmében az egyenlő értékű munkáért egyenlő bér elvét az egyenlő bánásmód követelményrendszerén belül lehet értelmezni. Védett tulajdonság, illetve hátrány megjelölése, valószínűsítése nélkül az egyenlő munkáért egyenlő bér elvének sérelme nem állapítható meg.

A munkabérről a felek szabadon állapodhatnak meg, az állam csak szűk körben avatkozik be a felek béralkujába (kötelező legkisebb munkabér, garantált bérminimum megállapítása).

Az egyenlő értékű munkáért egyenlő bér elvével kapcsolatos jogi szabályozás 2010-et követően megváltozott. Míg az Alkotmány 70/B. §-a (2) bekezdése rögzítette, hogy az egyenlő munkáért mindenkinek bármilyen megkülönböztetés nélkül egyenlő bérhez van joga, addig az

³ Kártyás Gábor: A munka díjazása. Wolters Kluwer, Budapest, 2015., 13. oldal

⁴ 3053/2022. AB hat. [54]

Alaptörvény XV. Cikke az alapvető jogok biztosításáról rendelkezik különbségtétel nélkül, s a nők és a férfiak egyenjogúságát rögzíti, nem emeli ki azonban a bérezésben történő diszkrimináció tilalmát. A Munka törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (korábbi Mt.) 142/A. §-a külön szakaszban, kötelező erővel írta elő, hogy az egyenlő, illetve egyenlő értékűnek elismert munka díjazása során is meg kell tartani az egyenlő bánásmód követelményét, a 2012. július 1-jétől hatályos Mt. azonban általánosan rögzíti az egyenlő bánásmód követelményét, s ennek keretén belül rögzíti a munka díjazásával kapcsolatos elveket.

A jogszabályok változásán túl figyelemmel kell lenni továbbá az Ebktv. 2. §-ában foglalt azon előírásra is, hogy az egyenlő bánásmód követelményére vonatkozó, külön jogszabályokban meghatározott rendelkezéseket az Ebktv. rendelkezéseivel összhangban kell alkalmazni. Ez irányadó az Mt-re is.

Ennek megfelelően az egyenlő értékű munkáért egyenlő bér elvét az egyenlő bánásmód követelményrendszerén belül kell és lehet értelmezni. A munkavállalónak valószínűsítene kell, hogy rendelkezik egy olyan védett tulajdonsággal, amelyre figyelemmel őt a munkáltató az összehasonlítható helyzetben lévő másik munkavállalóval szemben megkülönböztette, és kevesebb bért fizetett számára. Védett tulajdonság, illetve hátrány megjelölése, valószínűsítése nélkül az egyenlő értékű munkáért egyenlő bér elvének sérelme nem állapítható meg.⁵

A Kúria egyik (ma már precedensképesnek minősíthető) döntésében megállapította, hogy:

I. A köztisztviselő önmagában a munkatársa jogszabályba ütköző besorolására nem alapíthat igényt, nem kérheti a jogszerű besorolása megváltoztatását az egyenlő munkát egyenlő bér elve alapján.

II. Az egyenlő munkáért egyenlő bér elvét az egyenlő bánásmód követelményrendszerén belül kell alkalmazni.

Az eljáró bíróságok tehát jogszabálysértés nélkül foglaltak állást úgy, hogy védett tulajdonság, illetve hátrány megjelölése, valószínűsítése nélkül az egyenlő munkáért egyenlő bér elvének sérelme nem állapítható meg.⁶ Amint azt Pál Lajos egyik munkájában kifejtette, a korábbi gyakorlattal ellentétben a „Kúria azt az ítéleti álláspontot fejtette ki és ehhez azóta is következetesen – tegyük hozzá: helyesen – ragaszkodik, hogy az eltérő díjazás önmagában nem ad alapot az egyenlő munkáért egyenlő bér elv megsértésének megállapítására, ezt az elvet ugyanis az egyenlő bánásmód követelményrendszerén belül kell értelmezni, ehhez pedig szükséges a védett tulajdonság megjelölése is.”⁷ Ezt az álláspontot erősíti egyébként Kiss György is, aki szerint „azaz kell egy védett tulajdonság, és ezzel ismét eljutottunk az egyenlő bánásmód versus diszkrimináció problematikájához.”⁸

A fentiekben hivatkozott kúriai határozat értelmében a felperes az elsőfokú eljárásban konkrétan nem hivatkozott védett tulajdonságként arra, hogy az édesanyja nem dolgozott régóta a hivatalban, ezért a fellebbezésében e körben előadottakat a Pp. 235. § (1) bekezdés értelmében a másodfokú bíróság alappal hagyta figyelmen kívül. Az elsőfokú bíróság által az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület 288/2/2010. (IV. 9.) TT számú állásfoglalásra utalással az egyéb helyzet vonatkozásában kifejtettek e tekintetben is irányadók. Az Esélytv. 8. § t) pont szerinti

⁵ 4/2017. (XI.28.) KMK vélemény 2. pont és annak indokolása.

⁶ EH 2014.08. M.19.

⁷ Ezen elvet erősíti meg Pál Lajos: A munka értéke, avagy a szőlőmunkás egy dénárja (in BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – TÁLNÉ MOLNÁR Erika (szerk.): *Quid juris? Ünnepi kötet a Munkaiügyi Bírák Országos Egyesülete megalakulásának 20. évfordulójára*. Kúria, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Munkaiügyi Bírák Egyesülete, Budapest-Pécs, 2018. 335–356. o. kötetben megjelent tanulmány átdolgozott változata, https://drpallajos.com/wp-content/uploads/2020/05/a-munka-c3a9rtc3a9ke-avagy-a-szc591lc591munkc3a1s-egy-dc3a9nc3a1rja.pdf&ved=2ahUKEwj5o8mHxJ2KAXW2h_0HHSeMBnAQFnoECA8QAQ&usq=AOvVawOdysfUjQKdshCY8rw4Kz6C)

⁸ Kiss György: Az egyenlő bánásmód szabályozásáról (tanulmánykötet) Munkajog, 2021. február, 105-121.oldal.

egyéb helyzet, mint védett tulajdonság nem értelmezhető kiterjesztően, csak az emberi személyiség konkrét, lényegi tulajdonságaira figyelemmel. A felperes ilyen konkrét lényegi vonást semmilyen formában nem jelölt meg, munkatársa édesanyjának hivatali munkavégzése, saját maga esetében ennek hiánya nem minősíthető ilyen tulajdonságként.⁹

(Ehhez hasonló álláspontra helyezkedett még a régi Mt. talaján az Egyenlő Bánásmód Tanácsadó Testület a 384/2/2008. TT.sz. állásfoglalásával, értelmezve az egyenlő értékű munkáért egyenlő bér elvét. Ennek értelmében az egyenlő értékű munkáért egyenlő bér elvével kapcsolatos jogvitákban a korábbi Mt. rendelkezéseit az Ebktv. rendelkezéseivel összhangban kell alkalmazni. Akkor is megállapítható két munka egyenlő értéke, ha eltérő a munkakör, illetve a munkaköri leírás, de az Mt. 142/A. § (2) bekezdésében felsorolt szempontok alapján egyenlő értékűnek tekinthetők. Az összehasonlításra csak az azonos munkáltatóval munkaviszonyban álló munkavállalók között kerülhet sor, kivéve, ha az egyenlő értékű munkát végző munkavállalók közötti bérkülönbség egyetlen forrásból - jogszabályi rendelkezésből vagy kollektív szerződésből - ered. Munkabérnek minősül minden, a munkavállaló részére a munkaviszonya alapján közvetlenül vagy közvetve nyújtott pénzbeli és természetbeni (szociális) juttatás. Bármely munkáltató, illetve utasításadásra jogosult személy mentesülhet a felelősség alól az Ebktv. 22. § a) pontja alapján, kivéve, ha a munkavállaló nemével, faji hovatartozásával, bőrszínével, nemzetiségével, nemzeti vagy etnikai kisebbséghez való tartozásával összefüggésben sérül az egyenlő bér elve.¹⁰)

Látható tehát a különbség az egyenlő munkáért egyenlő bér elvének értelmezése kapcsán a 2010. előtti és utáni időszakban. Bármilyen eretnek gondolatnak tűnik, de véleményünk szerint a következő fejezetben tárgyalt bértranszparencia irányelv szellemiségének nem a jelenlegi szabályozás és gyakorlat felel meg, hanem inkább a korábbi.

3. A bértranszparencia irányelv értékelése

Amint azt a jelen tanulmány bevezetőjében már rögzítettük, a tavalyi évben elfogadták a férfiak és nők egyenlő vagy egyenlő értékű munkáért járó egyenlő díjazása elve alkalmazásának a bérek átláthatósága és végrehajtási mechanizmusok révén történő megerősítéséről szóló EU Parlament és Tanács 2023/970. irányelvét (a továbbiakban: bértranszparencia irányelv). Tekintettel arra, hogy az irányelv szabályait és más szociálpolitikai jogalkotási produktumaival való összefüggéseit Zaccaria Márton Leó már alapos elemzés alá vetette, ezek részletkérdéseinek boncolgatásától eltekintünk, csupán a témánk szempontjából jelentős problémákra térünk ki.

Az irányelv előzményeként az állapítható meg, hogy az egyenlő vagy egyenlő értékű munkáért járó egyenlő díjazás meglévő keretének alapos értékelését, valamint széles körű és inkluzív konzultációs folyamatot követően a Bizottság „Az egyenlőségközpontú Unió: a 2020–2025 közötti időszakra szóló nemi esélyegyenlőségi stratégia” című, 2020. március 5-i bizottsági közleményben bejelentette, hogy a bérek átláthatóságára irányuló kötelező erejű intézkedéseket fog előterjeszteni.

A Covid19-világjárvány gazdasági és társadalmi következményei aránytalanul kedvezőtlen hatást gyakoroltak a nőkre és a nemek közötti egyenlőségre, és a munkahelyek megszűnése gyakran az alacsonyan fizetett, túlnyomóan nőket foglalkoztató ágazatokban koncentrált. A Covid19-világjárvány rávilágított a túlnyomórészt nők által végzett munka folyamatos strukturális alulértékelttségére és az ügyfelekkel való közvetlen érintkezést szükségessé tevő szolgáltatásokban – például az egészségügyi ellátás, a takarítás, a gyermekgondozás, a szociális gondozás és az idősek és más felnőtt eltartottak bentlakásos gondozása területén – dolgozó nők

⁹ EH 2014.08.M.19

¹⁰ EB TT 384/2/2008.

munkájának magas társadalmi-gazdasági értékére, amely éles ellentétben áll e munka alacsony láthatóságával és elismertségével.

A Covid19-világjárvány hatásai ezért tovább fogják mélyíteni a nemek közötti egyenlőtlenségeket és a nemek közötti bérkülönbséget, hacsak a helyreállítási válaszingyintézkedések figyelembe nem veszik a nemek közötti egyenlőség szempontját. Ezek a következmények még sürgetőbbé tették az egyenlő és egyenlő értékű munkáért járó egyenlő díjazás kérdésének megoldását.

A szervezeteken belüli bérszintekkel kapcsolatos átláthatóság általános hiánya fenntartja azt a helyzetet, hogy a nemi alapú bérdiszkrimináció és elfogultság észrevétlen marad, vagy ha felmerül annak gyanúja, nehezen bizonyítható. Éppen ezért kötelező erejű intézkedésekre van szükség a bérezés átláthatóságának javítása, valamint a szervezetek arra történő ösztönzése érdekében, hogy vizsgálják felül bérstruktúráikat annak biztosítása céljából, hogy az azonos munkát vagy egyenlő értékű munkát végző nők és férfiak egyenlő díjazásban részesüljenek, továbbá, hogy a megkülönböztetés elszenvedői gyakorolhassák az egyenlő díjazáshoz való jogukat. E kötelező erejű intézkedéseket ki kell egészíteni a meglévő jogi fogalmakat – például a díjazás és az egyenlő értékű munka fogalmát – tisztázó rendelkezésekkel, valamint a végrehajtási mechanizmusokat és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést javító intézkedésekkel.¹¹

Megállapítható, hogy az egyenlő értékű munkáért egyenlő bér elvének kérdése hosszú ideje tárgya az Unió szociálpolitikai (munkajogi) jogalkotásának, és az ezen nyugvó Európai Unió Bíróságának gyakorlata következetes, ennek ellenére a fentebb kifejtettek miatt vált szükségessé elfogadni egy másodlagos uniós jogforrást¹² tekintettel arra, hogy a nők és a férfiak közötti egyenlő díjazás tényleges megvalósulása távolabbi időre tehető. Ennek kapcsán szükséges hangsúlyoznunk, hogy a tagországoknak az irányelvet 2026. június 7-ig kell átültetni a hazai jogrendszerbe¹³, amely most még távoli dátumnak tűnik, de ne feledjük, hogy Magyarországon abban az évben parlamenti választásokra kerül sor. El kellene kerülni azt a hibát, amelyet Magyarország már elkövetett két korábbi irányelv jogrendszerbe való beépítése során¹⁴, nevezetesen, hogy határidőre nem történt meg az implementációja ezen jogi normáknak. Álláspontunk szerint még elég sok teendője lenne országunknak, mint uniós tagállamnak az implementáció előkészítése tárgyában. Elegendő utalnunk az Alaptörvény, az Mt. és az Ebktv. jelen tanulmány 2.3. pontjában írt értékelésre, és az ezeken nyugvó bírói gyakorlatra. Ebben a tekintetben tehát teljesen egyetértünk Zaccaria Márton Leó gondolataival¹⁵, miszerint a tanulmányában „tárgyalt szabályozási novumok jelentős részét szükséges lesz majd érdemben beépíteni a tagállami munkajogi rezsimekbe a néhány éven belül végbemenő implementáció során”, hiszen az unió szemlélete szigorodott, a jogvédelmi eszközök lehetőségei szélesedtek, a munkáltatót terhelő jogkövetkezmények növekedtek.

¹¹ A férfiak és nők egyenlő vagy egyenlő értékű munkáért járó egyenlő díjazása elve alkalmazásának a bérek átláthatósága és végrehajtási mechanizmusok révén történő megerősítéséről szóló EU Parlament és Tanács 2023/970. irányelv (12)-(18) bek.

¹² Zaccaria Márton Leó: A valódi egyenlőség ára, avagy az egyenlő díjazás követelményének megerősítése a legújabb uniós szociálpolitikai jogalkotásban. (1. rész) Munkajog, 2023/4., 9. oldal

¹³ Dr. Németh Tamás – Dr. Herdon István: Az egyenlő díjazás és az átlátható bérezés szabályai a 2023/970/EU irányelv alapján. <https://jogaszvilag.hu/cegvilag/az-egyenlo-dijzas-es-az-atlathato-berezes-szabalyai-a-2023-970-eu-iranyelv-alapjan/>. 2023.09.25.

¹⁴ Az Európai Unióban alkalmazandó átlátható és kiszámítható munkafeltételekről szóló 2019. június 20-i (EU), 2019/1152. Európai Parlamenti és Tanács irányelv, valamint A szülők és a gondozók vonatkozásában a munka és a magánélet közötti egyensúlyról és a 2010/18. EU Tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2019. június 20-i (EU), 2019/1158. Európai Parlamenti és Tanácsi irányelv.

¹⁵ Zaccaria Márton Leó: A valódi egyenlőség ára, avagy az egyenlő díjazás követelményének megerősítése a legújabb uniós szociálpolitikai jogalkotásban. (2. rész) Munkajog, 2024/1., 13. oldal

4. A férfiak és nők egyenlő vagy egyenlő értékű munkáért járó díjazásának kérdése Magyarországon

Ezen fejezet nagy részében Cserni Viviennek az Új Munkügyi Szemle 2023/1. számában megjelent Nők helyzete a munkaerőpiacon, esélyegyenlőség a 21. században című tanulmányában leközölt adatokon nyugszik, újabb forrásokat nem tudunk e témakörben felkutatni.

Magyarországon a nemek közötti bérkülönbség a 2010-es években csökkent, majd 2022-re újra növekedni kezdett, jelenleg a nők bére 18%-kal marad el a férfiakétól.¹⁶ Egyébként a nők többsége a Covid19-világjárvány óta leértékelődött presztízsű és ebből adódóan alacsonyabb munkabéru munkakörben tud elhelyezkedni, szellemi munkával egy nő 30%-kal kevesebbet keres, mint egy férfi. Ezzel Magyarország 2021-ben a nemek közti egyenlőtlenséget mérő európai mutató szerint az utolsó helyen végzett a politikai, a gazdasági és a társadalmi szférában.

Érdekes módon a fentebb hivatkozott tanulmány kitér a nőknek a sport területén fennálló esélyegyenlőtlenségének a kérdésére is, amely tulajdonképpen átvezet minket a jelen tanulmány címében is jelzett a sportjog területén megtalálható bérezési diszkrimináció problémájára. Cserni Vivien tanulmánya egyébként a sport területéről a darts sportágot hozza fel példaként, ahol kivételes módon a nők és a férfiak koedukált mezőnyben versenyeznek egymással. A közös indulás okaként valószínűsíthetően az a fiziológiai tény áll, miszerint ebben a sportágban a nők azért tudnak hatékonyan versenyezni a férfiak ellen, mert a nemek általi testfelépítésben rejlő eltérés nem meghatározó az egymás ellen mutatott teljesítményben.¹⁷

5. Az egyenlő értékű munkáért egyenlő díjazás elvének kérdése a sportjogban

Először is néhány, a nemzetközi sportjog területéről kívánok példákat felhozni a nemi alapon történt bérezésben megnyilvánuló diszkriminációra, illetve az ellenpéldákra (a jelen tanulmány bevezetőjében hivatkozott paraolimpiai sportolók eltérő díjazásával összefüggésben az ő díjazásbeli diszkriminációjukat önálló kutatási témának tekintem).

5.1. Nemzetközi példák a diszkriminációmentes bérezéssel kapcsolatban

Csökkent a férfiak és a nők fizetése közötti különbség a sportban, köszönhetően annak, hogy egyre több profi ligában döntenek egyenlő díjazás mellett - derül ki a Women's Sport Week által megrendelt tanulmányból.¹⁸ Nagyon sok sportágban még nem lehet beszélni fizetésbeli egyenlőségről, de 2004-től egyre több sportág törekszik az egyenlőségre, például a tenisz, az atlétika, a squash, a kerékpár sportban.

A legnépszerűbb sportágban, a labdarúgásban is évek óta téma a női és a férfi labdarúgók javadalmazása közötti egyenlőtlenség. A Juventus olasz felnőtt labdarúgó csapataiban játszó Alisha Lehmann és Douglas Luiz ráadásul egy párt alkotnak és a hölgy nehezményezte, hogy párja ugyanazért a munkáért sokkal nagyobb összeget visz haza, mint ő.¹⁹ A labdarúgás területén tehát még megoldatlan ez a probléma, annak ellenére, hogy – amint azt a sportközvetítéseket rendszeresen megtekintő nézők megerősíthetik – egyre többen töltik meg a

¹⁶ Cserni Vivien: Nők helyzete a munkaerőpiacon, esélyegyenlőség a 21. században. Új Munkügyi Szemle 2023/1., 105. oldal

¹⁷ Cserni Vivien: i.m. 105. oldal

¹⁸ https://www.eurosport.hu/sportok/egyre-tobb-sportagban-fizetnek-ugyanannyit-a-noknak-mint-a-ferfiaknak_sto8249588/story.shtml. 2017.06.21.

¹⁹ Ferencz Márton: Százsor többet kereső férfi fodbollisták? https://reaktor.hu/2024/10/19/szazszor_tobbet_kereso_ferfi_fodbollistak 2024.10.19.

női labdarúgó világvversenyeken a stadionokat, illetve ülnek le a képernyő elé, vagyis egyre népszerűbb a női labdarúgás.

A sielés sportág területén korabeli híradás szerint már az is előfordult, hogy a női versenyzők magasabb pénzdíjazásban részesültek, mint a férfiak.²⁰

Az Európai Unió 2010-ben létrehozta A Nemek Közötti Egyenlőség Európai Intézetét, amelynek keretei között közzétettek egy tanulmányt A nemek közötti egyenlőség a sportban címmel.

A tanulmány szerint az Európai Bizottság a nők chartájában és a nők és férfiak közötti egyenlőségre vonatkozó 2010–2015-ös stratégiában egyaránt kinyilvánította, hogy elkötelezett a döntéshozatal terén fennálló, nemek közötti szakadék kezelése és megszüntetése mellett.

A nemek közötti egyenlőség sport területén való érvényesüléséről tartott 2013-as uniós konferencia nyomán elfogadták a nemek sport területén belüli egyenlőségét célzó, 2014 és 2020 közötti stratégiai intézkedésekre irányuló javaslatot. A javaslatban foglalt fellépések és ajánlások – elismerve, hogy még sok a tennivaló – ösztönzik a sportot irányító szervezetet és a nem kormányzati szervezeteket, hogy dolgozzanak ki és hajtsanak végre nemzeti és nemzetközi stratégiákat a nemek sporton belüli egyenlőségére irányuló fellépések céljából, amelyeket következetes és konkrét intézkedések támogatnának uniós szinten.²¹

5.2.A sportjog fogalma

A fenti példák mutatják, hogy a sportjog területén indokolt foglalkozni a bérezésben megnyilvánuló diszkriminációs kérdésekkel. Ennek vizsgálatához azonban először is szükséges a sportjog fogalmának a meghatározása.

Tóth Nikolett Ágnes, Szabó Tünde és Szekeres Diána szerzők tanulmánya szerint „A sportjog egy speciális „keresztülfekvő jogág”. Másodlagos, tehát nem olyan alapvető jogágazat, mint a civiljog vagy a közjog. A konklúzió tehát az, hogy a sportjog köztes karakterű, azaz részben civiljogi, részben közjogi alapállású.

A sportjog nem rendelkezik olyan egyedi, más jogágak szabályozását jellemző speciális jegyekkel, amelyek véleményünk szerint alátámasztanák önálló jogi jellegét, hacsak nem a sport belső önszabályozási rendszerét érintő szabályzatok rendszerét tekintjük speciálisnak a szabályokon túl. Ez azonban a belső sportjogra jellemző szabályozási módszerként sajátos szabályozási struktúrát alkot, amely állam általi elismerést követően, így a szövetségek által megvalósulva biztosíthat Magyarországon speciális komplexitást”.²²

A fent idézett tanulmány nagyban támaszkodik Sárközi Tamásnak a sportjog területén korszakalkotónak mondható munkájára, aki szerint a „XX. századi jogfejlődésben egyre nagyobb szerepet kapnak az ún. szakjogok, mint a technikai fejlődés és a társadalmi viszonyok bonyolulttá válásának sajátos jogi lecsapódásai. Megmarad a két alapvető jogágazat, a közjog és a magánjog, de egyfelől mindkettő belülről differenciálódik, belső szakjogágak alakulnak ki, másfelől mivel a közjog és a magánjog határai elrelativizálódnak, kialakulnak az ún. vegyes szakjogok, amelyekben közjogi és magánjogi elemek keverednek (ez utóbbit nevezte Eörsi Gyula az alapjogágakon keresztülfekvő komplex jogterületeknek).

²⁰ Milliókat visznek haza a legjobb alpesisízők és idén először megeshet, hogy a nők többet kapnak, mint a férfiak. <https://qubit.hu/2017/11/22/milliokat-visznek-haza-a-legjobb-alpesisizok-es-iden-eloszor-megeshet-hogy-a-nok-tobbet-kapnak-mint-a-ferfiak> 2017.11.22.

²¹ A nemek közötti egyenlőség a sportban. A Nemek Közötti Egyenlőség Európai Intézete, Litvánia. <https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/mh0215937hun.pdf&ved=2ahUKEwjz0J-KzZ2KAxVB3AIHHfyZAVEQFnoECBcQAQ&usq=AOvVaw3cQnRO3250C8IsTf0n2BLL> PDF: MH-02-15-937-HUN 978-92-9218-972-2 10.2839/83751

²² Tóth Nikolett Ágnes – Szabó Tünde – Szekeres Diána: A magyar sport jogi szabályozásáról és annak egyes aktuális módosítási kérdéseiről, SPO, 2024/1., 1-10. o.

A sportjog nyilvánvalóan nem oly módon jogág, mint mondjuk a polgári jog, a büntetőjog vagy a perjogok. De mivel a XX. század második felében az államok egyre szélesebb körben jogilag szabályozzák a sporttal kapcsolatos társadalmi-gazdasági viszonyokat, másodlagos jogágként, mégpedig vegyes szakjogként alapvetően a gyakorlati igények kielégítésére koncentrálnak kialakul a sportjog is.”²³

5.3. A sporttörvény értelmezése

Magyarország elfogadta a sportról szóló 2004. évi I. törvényt (a továbbiakban: sporttörvény), amely nem tartalmaz szabályokat az esélyegyenlőséggel kapcsolatban, csupán a 49. § e) pontja említi meg az állam feladatai között annak megteremtését.

Álláspontunk szerint a sporttörvény hiányossága, miszerint nem tartalmaz semmilyen formában esélyegyenlőségi kérdéseket, így az egyenlő értékű munkáért egyenlő bérrel kapcsolatos előírásokat sem. Véleményünk szerint a sportra vonatkozó jogi szabályozás felülvizsgálatra szorul, mindenképpen rendelkezni kellene az egyenlő értékű munkáért egyenlő bér elvének nemek közötti érvényesítéséről. Ezen álláspontunkat megerősíti a jelen tanulmányban többször hivatkozott A férfiak és nők egyenlő vagy egyenlő értékű munkáért járó egyenlő díjazása elve alkalmazásának a bértranszparencia irányelv, amelynek szabályai kiterjednek a sportra, mint jövedelemtermelő, foglalkoztatási viszonyokat tartalmazó társadalmi tevékenységre is. A sport ebből a szempontból semmiben nem különbözik más társadalmi tevékenységtől, így indokolt a tanulmányban tárgyalt elv érvényesítése ezen a területen is.

6. Összegzés

Jelen tanulmányunkat a téma elemzésén túl egyben figyelemfelhívásnak is szántuk, emlékeztetve a jogalkotót arra, hogy 2026-ig jelentős jogalkotói feladatok várnak hazánkra a bértranszparencia irányelv implementálása kapcsán. El kellene kerülni azt a helyzetet, hogy a 2026. június 7-i határidőt országunk nem tartja be, ráadásul a közel másfél év múlva esedékes határidő betartása kapcsán figyelembe kell venni azt, hogy abban az időszakban parlamenti választásokra fog sor kerülni.

²³ Sárközy Tamás: A sport, mint az állami-jogi és az önszabályozás határterülete. ÁJT, 2000/3-4., 207-229. oldal

Felhasznált irodalom:

1. Kártyás Gábor: A munka díjazása. Wolters Kluwer, Budapest, 2015.
2. Pál Lajos: A munka értéke, avagy a szőlőmunkás egy dénárja (in BANKÓ Zoltán – BERKE Gyula – TÁLNÉ MOLNÁR Erika (szerk.): *Quid juris? Ünnepi kötet a Munkaügyi Bírák Országos Egyesülete megalakulásának 20. évfordulójára*. Kúria, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Munkaügyi Bírák Egyesülete, Budapest-Pécs, 2018.
3. KISS György: Az egyenlő bánásmód szabályozásáról (tanulmánykötet) Munkajog, 2021. február
4. Zaccaria Márton Leó: A valódi egyenlőség ára, avagy az egyenlő díjazás követelményének megerősítése a legújabb uniós szociálpolitikai jogalkotásban. (1. rész) Munkajog, 2023/4.
5. Dr. Németh Tamás – Dr. Herdon István: Az egyenlő díjazás és az átlátható bérezés szabályai a 2023/970/EU irányelv alapján. <https://jogaszvilag.hu/cegvilag/az-egyenlo-dijzas-es-az-atlathato-berezes-szabalyai-a-2023-970-eu-iranyelv-alapjan/>. 2023.09.25.
6. Zaccaria Márton Leó: A valódi egyenlőség ára, avagy az egyenlő díjazás követelményének megerősítése a legújabb uniós szociálpolitikai jogalkotásban. (2. rész) Munkajog, 2024/1.
7. Cserni Vivien: Nők helyzete a munkaerőpiacon, esélyegyenlőség a 21. században. Új Munkaügyi Szemle 2023/1.
8. Ferencz Márton: Százszor többet kereső férfi focisták? <https://reaktor.hu/2024/10/19/szazszor-tobbet-kereso-ferfi-focistak-2024.10.19>.
9. Tóth Nikolett Ágnes – Szabó Tünde – Szekeres Diána: A magyar sport jogi szabályozásáról és annak egyes aktuális módosítási kérdéseiről, SPO, 2024/1.
10. Sárközy Tamás: A sport, mint az állami-jogi és az önszabályozás határterülete. ÁJT, 2000/3-4.

GLOBAL TRENDS AND LOCAL RESPONSES

Globális trendek és helyi válaszok

EVELIN RITÓ*

The digital transformation, urbanization, globalization and changing social needs pose complex challenges for local governments that can fundamentally shape the existing social and legal system. Modern technological innovations and expectations for new public services are constantly transforming the operation of local governments, while the role of cities is becoming increasingly important as a result of urbanization. The reversal of the urban-rural population ratio means that more people now live in cities than in smaller settlements, which presents new challenges to local leaders. The management of cities does not only cover the provision of infrastructure and public services, but also the management of increasingly complex social needs. Municipalities must be able to adapt to the rapidly changing environment while preserving the interests of local communities and ensuring sustainable development. The question is, therefore, how the local governments react to the changes: do they evaluate them as a difficulty or as an opportunity.

Keywords: local government, local community, public participation, digitization, urbanization

A digitális átalakulás, az urbanizáció, a globalizáció és az átalakuló társadalmi igények olyan összetett kihívásokat jelentenek a helyi önkormányzatok számára, amelyek alapjaiban formálhatják a meglévő társadalmi és jogi berendezkedést. A modern technológiai újítások és az új közszolgáltatások iránti elvárások folyamatosan átalakítják az önkormányzatok működését, miközben az urbanizáció következtében a városok szerepe egyre nagyobb jelentőséggel bír. A városi és vidéki lakosság arányának megfordulása azt jelenti, hogy ma már több ember él városokban, mint kisebb településeken, ami új kihívások elé állítja a helyi vezetőket. A városok irányítása nem csupán az infrastruktúra és közszolgáltatások biztosítására terjed ki, hanem az egyre komplexebbé váló társadalmi igények kezelésére is. Az önkormányzatoknak képesnek kell lenniük arra, hogy a gyorsan változó környezethez alkalmazkodjanak, miközben megőrzik a helyi közösségek érdekeit és fenntartható fejlődést biztosítanak. A kérdés tehát az, hogy a helyi önkormányzatok a változásokra hogyan reagálnak: nehézségként vagy lehetőségként értékelik azokat.

Kulcsszavak: helyi önkormányzat, helyi közösség, társadalmi részvétel, digitalizáció, urbanizáció

* DR. RITÓ EVELIN

PhD egyetemi tanársegéd

Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Államtudományi Intézet

Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

evelin.rito@uni-miskolc.hu

<https://orcid.org/0000-0002-5158-6430>

Introductory thoughts

The 20th century is likely to be hailed as one of the most significant epochs of change in human history as a result of globalisation and digitalisation. The new era of information and digitalisation will have an impact on public administration, including local government. These external factors are forcing local authorities to face new situations and even problems that arise with the spread of ICT.

1. Instruments and institutions for social participation

We can see that, as a result of the new type of relations and the implementation of the partnership principle expected by the European Union, public administration will only be able to function if it is able to break with the established customs and principles and is willing to open up to the principle of cooperation and participation, which has become the focus of attention due to the changes in society in the information age.

One of the internationally recognised instruments for this is the system of structured dialogue, which has provided a guarantee that, in addition to the existing constitutional order, local communities can be involved in the preparation of decisions and in monitoring their implementation within an institutionalised framework.

Practical experience shows that in most cases local communities agree in writing with local authorities, but this agreement alone is not enough: it also needs to be approved by a vote of the elected body of the local authority.

Public participation, or social involvement, is - in my understanding - the English term "public participation", where the clear aim of decision-makers is to work closely with local communities as a whole to deliver administrative activities. From the point of view of the relationship with urban development, it is important to establish a closer relationship between decision-makers and the local community, whereby they can have a say in everyday events and actively participate in urban planning processes within a defined framework.

1.1. The levels of social participation

There are different levels of participation, which in most cases are divided into four different levels.

Participation as an option can appear at several levels, which is decisive for the functioning of the municipality, since the involvement of the community in the development of the municipality ranges from information to the implementation of self-management.¹

In the following, I will illustrate the differences between the levels by means of the participation model, the participation ladder, defined by PRETTY within the framework of the United Nations Capital Development Fund in 1996:

1. Manipulation: essentially no participation is achieved, only the possibility of indoctrination.
2. Information: the actors concerned are informed.
3. Consultation: the community receives questions from the municipality to which it can respond, essentially an opportunity to share its views.
4. Implementation: the actors concerned carry out their activities in groups.
5. Consensus building: the community interacts and jointly analyses the potential problems and possible solutions for each project.

¹ DIETZ, F.: Integrált Városfejlesztési Stratégia. Budapest Corvinus Egyetem, 2011. https://dtk.tankonyvtar.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/3231/05_Integralt_varosfejlesztes.pdf?sequence=1&isAllowed=y 90-112.

6. Decision-making: community members make collective decisions.
7. Partnership: exchange of experiences for a common goal, between equal - co-determined parties.
8. Self-management: the actors concerned take the initiative.²

According to another approach, the least intensive level, i.e. the first level of information, which essentially provides access to information, is therefore a low level and in most cases means that public authorities provide information to citizens or other members of the community in a unilateral way, without any real interaction.³

The second level is the consultative level, where the authorities expect interaction from community members by asking for their opinion on certain issues and possible development problems. In this form, the authority takes the initiative, i.e. it discusses issues that it considers relevant and puts them to the community, i.e. citizens or other community actors do not identify the issues to be discussed.

The third level, which is a more advanced form of participation, is dialogue. In this form, any party can initiate a consultation and it is the basis for broad cooperation. Dialogue involves two-way communication based on a common goal. Dialogue can take various forms, such as community hearings or meetings between NGOs and public authorities.

The final and most intensive form of participation is partnership. The basis of partnership is that the decision-making process is entirely based on shared responsibility. It involves close cooperation between public authorities and community members, but allows participants to remain independent and act autonomously. A practical example of partnership could be a participatory forum or the establishment of joint decision-making bodies.

1.2. Institutions for social participation

Different institutions appear in relation to the levels of participation and I will highlight some of them to illustrate the diversity of participation.

The citizens' jury is an institution of community planning, whereby the community is involved in administrative decision-making at local, regional or central level.⁴

Another example is the case of neighbourhood self-government, in which civil society organisations take on various public service tasks in cooperation with local authorities. A key aspect is that in this case public services and public functions are provided in an institutionalised way, in a form defined by a legal framework. Another example is the case of neighbourhood circles, where the recipients of public services can be reached directly in a much more effective way than at present, for example by means of advice, information or personal assistance. Lastly, there is the Customer Charter, which requires local authorities to provide citizens with information, to take their interests fully into account and to allow them to lodge complaints in the event of poor service.

² Building new communities <https://tinyurl.hu/MSfI> (downloaded: 2022. július 5.)

³ REISINGER, A.: A társadalmi részvétel a helyi fejlesztési politikában Magyarországon. In.: Civil Szemle, 9:1, 2012.

⁴ WARD, H. – NORVAL, A. – LANDMAN, T. – PRETTY, J.: Open citizens' juries and the politics of sustainability. In.: Political Studies 2000/51. 282-299.

1.3. Methods and tools for social participation

In this context, different methods of social participation can be used, which can be combined and adapted to the communities concerned or to the tasks to be solved.⁵

The first aspect is the question of publicity, since public participation has two main objectives: to make socially acceptable investments based on real needs and to strengthen social cohesion by resolving conflicts between local interest groups. Publicity is ensured by keeping the public and other local stakeholders informed, with transparency as the key factor and multi-directional communication. This can be done, for example, through leaflets, newsletters, posters, websites or even social media.

Secondly, I would highlight organisation, which focuses on various organisational and governance issues and is a complex management task. The means of implementation can be the pooling of local forces based on partnerships between public sector actors, civil society, the private sector and local government, the drafting of community codes of conduct, or the operation of project offices on the ground.

The third method is plan-making, which is an ad hoc community event aimed at creating, activating and empowering the local community, for example through a public ideas competition, needs assessment, community engagement. Such activities can improve the quality and content of plans. A továbbiakban a nem beruházási típusú tevékenységeket vizsgálom, amelyek közül elsőként az akciót emelem ki, ami bizonyos társadalmi problémákra komplexen reagáló, hosszú távon megvalósuló tevékenység, célja a helyi közösség aktiválása, mozgósítása, valamilyen későbbi együttműködés érdekében. Például: tesztelés, modellezés, közösségi események szervezése.

Among the non-investment instruments, I would also like to mention the programme, which includes all the communication tools, from information to interactive dialogue, which do not have the explicit objective of community development, but always respond to, alleviate or solve a social problem, such as cultural, urban renewal, environmental programmes.⁶

In addition to the above, the means of social participation can take different forms:

Petitions: online petitions allow you to gather mass support for a cause.

Social media: Social media allows people to have their say, share information and ideas, and build community.

Voting: Voting is one of the most important tools for social participation and allows people to express their political and social opinions.

NGOs: NGOs enable people to work together towards a common goal and improve their situation.

— Media: Journalism and media allow people to share information and discuss important issues.

— Face-to-face communication: Face-to-face communication allows people to talk to each other, share experiences and build closer links between government actors and the local community.

2. Good practices in social participation

Community involvement can bring many benefits to decision-makers and communities, to planners and project managers, and to affected residents and organisations. It can help resolve conflicts between social groups, facilitate the implementation of investments, create a credible

⁵ PATAKI, GY.: Böles „laikusok” – Társadalmi részvételi technikák a demokrácia szolgálatában. In.: Civil Szemle 2007/3-4. 144-146.

⁶ TÉR KÖZ: Példatár - Jó gyakorlatok a társadalom bevonására <https://tinyurl.hu/1VFfn> (downloaded: 6 February 2022.)

image of local government, lay the foundations for development, and build an engaged local community.

In modern states, there is a tendency for citizens to disengage from the decision-making process and to limit the exercise of power to voting. The result of this attitude is a growing disinterest in and distrust of public administration. Participatory democracy and the institution of social participation have been developed to address this problem, with the aim of restoring to the community its power to decide for itself the circumstances of its own existence by giving it a say in the issues that affect it.

The benefits of participation can be compared to the benefits of institutional decision-making, where the knowledge of the actors involved can be pooled to reach a decision, multiple perspectives can be represented and legitimacy can be enhanced. The history of participatory democracy and social participation has already been recorded above, but I believe that in today's democracies the need for participation is no longer in question, but rather the focus is on ensuring that in practice we can talk about real participation and not just pretended participation.⁷

The relevant question is what are the factors that can influence citizens' willingness or even ability to participate. In general, participation has a developmental effect on members of the community. On the public administration side, we can see that the authorities can face obstacles to practical implementation, as they often perceive participation as a disadvantage in the short term. The reason for this is that the usual procedures and processes are changed, which can slow down the work, the duration of the process can increase and the lack of preparation of the bodies concerned for the changes brought about by public participation can cause problems. The current legislation provides for the possibility of participation, which means that public authorities fulfil their legal obligations, but in many cases they are not proactive or supportive, i.e. they are not open to such developments.⁸

There are many theoretical and practical barriers to community participation. In the case of local government, democratic participation is achieved through elections, but in many cases local leaders usurp the right to decide, and community consultation is essentially a complicating factor.

On the other hand, the question may arise as to whether the community has any say at all in matters that affect it. In the system of preferences, the need for political participation of those who lack the means of subsistence is overtaken by the need to satisfy biological and civilisational needs. If we look at the case of less developed communities, we can see that they only want to participate in administrative processes when inequality is almost unbearable. It follows that for a community to constantly demand participation in the management of public affairs and the control of local leaders, there must be a more developed legal and social system.

ARISZTOTELÉSZ argues that democracy cannot be achieved without a broad middle class that comprises the majority of society and is free of major problems. At the same time, local government leaders must be sufficiently open and well-developed to apply public participation, i.e. in many cases the extent to which participation is actually achieved depends on the morale of the leaders and their views on leadership.⁹

The aim of public participation (at municipal level) is to make the workings of local government more understandable and transparent, and to involve the local community in the decision-making process. Participation can be broad, ranging from brainstorming about local

⁷ KISS, G.: Milyen a jó részvétel? Társadalmi részvételi folyamatok értékelése környezeti ügyekben. In.: Társadalomkutatás 30:4, 2012. 370-385.

⁸ NIZÁK, P. – PÉTERFI, F.: A közösségi részvétel – társadalmi és hatalmi beágyazottság. In.: MÁRKUS, E. (szerk.) Ismerd, értsd, hogy cselekedhess. EMLA, Budapest, 2015. <http://www.nosza.hu/nizak-peterfi.dbk.pdf>

⁹ UTASI, Á.: Demokratikus részvétel és a hatalom erkölce. In.: Szociológiai Szemle 1997/2. 163-184.

issues, through the planning stage, to developing proposals, taking decisions and monitoring the actual implementation.

Participation can give local public affairs a public sphere where roles are not predetermined and where there is no general passive community versus active government. Such an approach puts pressure on local governments, but they cannot ignore the needs, interests and choices of local communities as it becomes increasingly important to make the immediate environment of the local community - the local government - liveable for them. It is important to note, however, that participation does not only require the openness and commitment of local government actors, unless they have the necessary skills, openness and active attitude.

Public participation has a number of positive effects, the most common of which is that it enables people to take an active part in democratic processes and to influence their decisions. It enables people to bring about political and social changes that are in their interests. Other benefits of social participation include community building, cooperation, empathy and the promotion of equality. However, social participation can also have negative effects, such as political apathy and lack of participation, which can reduce the legitimacy and effectiveness of democratic institutions.¹⁰

2.1. Open Government Partnership

Among international good practices, I would like to highlight the Open Government Partnership (OGP), an international initiative launched by the United Nations to strengthen cooperation between governments and civil society. Through the OGP, governments commit to putting open government into practice, including public participation, transparency and accountability. The OGP currently has 79 member countries around the world. In addition, several other international organisations are working to promote civic participation, such as the Coalition for Human Rights in Development (CIVICUS), Transparency International and the World Movement for Democracy.

2.2. Community budget

The City of Budapest is committed to transparent decision-making and active public participation. In line with these principles, the City Council does not want to make decisions on important issues without the views and expectations of the public.

Participatory budgeting originated in the Brazilian city of Porto Alegre and has spread around the world in recent decades.¹¹ We can see that many local authorities have adopted this approach in their work, both nationally and internationally.¹² This gives the local community the opportunity to decide directly on the development of their environment, rather than just exercising democracy through elected representatives.¹³ This is an effective way of getting residents involved in helping to develop their local area.¹⁴

The process involves the public making suggestions on where the local government should spend a specific part of the local budget. Residents can then vote on these proposals and the municipality implements the initiatives that get the most votes. This method allows the municipality to make decisions tailored to the needs of the population. Community budgeting is a programme that operates within a municipal framework and allows residents of the

¹⁰ Részvételi demokrácia az önkormányzatokban - városrészi költségvetés Szentendre 2022
<https://tinyurl.hu/REhu> (downloaded: 20 February 2023)

¹¹ RUALDO (2002) pp. 181-206.

¹² BUDZIAREK (2019)

¹³ FAZEKAS (2010) pp. 2-10.

¹⁴ SINTOMER – HERZBERG – RÖCKE – ALLEGRETTI (2012)

municipality to propose how certain amounts of the municipal budget should be used. The metropolitan community budget (formerly known as the participatory budget) has a budget of 1 billion HUF, from which the municipality implements the most popular proposals submitted by residents.

The Community Budget is set annually and is divided into the following cycles:

1. idea submission phase,
2. a technical evaluation of the ideas and, if necessary, their development and consolidation,
3. voting on the approved ideas on the ballot paper,
4. implementation.¹⁵

Successful programmes have included organising animal therapy programmes in old people's homes, or creating community gardens on unused land in the district or capital, which are maintained by the local community. In the context of smart city subsystems, several projects have focused on improving transport, such as the proposal to introduce an active transport reward app that can track users' movements and register when they cycle or walk, and reward users with discounts. From a local government perspective, another key initiative is the creation of plain language administrative letters, documents, information leaflets and forms to make them more understandable to the public.¹⁶

It is essential that the project meets the objectives of at least one of the categories Green Budapest, Opportunity Budapest or Open Budapest and that it fits within the budget available for an idea. In addition, there are a number of other criteria, such as public interest, community approach, sustainability and the competence of the Municipality of Budapest. Projects must also comply with the requirements of the legislation.¹⁷

The rules relating to the Community budget are summarised in Instruction 14/2022 (X. 19.) of the Mayor of the Metropolitan Municipality of Budapest on the framework for consultation with the citizens of Budapest on the Community budget and on the special rules for the preparation and implementation of municipal decisions on the Community budget. From a procedural point of view, it is important that a Community Budget Working Group has been set up as a permanent working group to coordinate tasks, conduct technical consultations and monitor the use of the budget.

Anyone aged 16 or over who lives, works or studies in Budapest is eligible to submit ideas. The submitted ideas are evaluated by the Social Cooperation Department together with the department that may be involved in their possible implementation. Ideas that they support in advance may be put to a vote, which must be held on an accessible website.

2.3. Community planning

It is essential for public participation and the functioning of local government that citizens' views are taken into account as early as possible in the decision-making process, preferably at the planning stage. Linked to this principle is another frequently used instrument of public participation, community planning, which I will also illustrate with an example from Budapest.

In the course of almost a year, the Municipality of Budapest involved local community stakeholders in its activities through community planning, a tool that was used for the first time

¹⁵ Közösségben a közösségi költségvetésért: Három önkormányzat és a Transparency International Magyarország együttműködésének tapasztalatai <https://tinyurl.hu/aiTq> (downloaded: 2023. február 9.)

¹⁶ Közösségi költségvetés Budapest <https://otlet.budapest.hu/> (downloaded: 15 February 2023.)

¹⁷ Közösségi költségvetés Kisokos 2022/23 <https://tinyurl.hu/fEK5> (downloaded: 2023. január 7.)

entirely online, through a dedicated website, in the implementation of a traffic safety and reduction project. Current planning processes include, for example, the Aquincum Bridge questionnaire, which helps planners to understand the traffic habits and expectations of the local population and to identify potential bottlenecks to be considered during the planning phase.¹⁸ To create a smart city, the city of Budapest is taking a novel approach by establishing a strong partnership with local community members. Examples of this are the New City - Modern City project, which seeks to answer the question of what makes Budapest a good place to live, and the planning for the regeneration of the Római-part.

The design of the Római-part places a strong emphasis on community involvement throughout the process, using a variety of different tools tailored to each phase of the project. The Metropolitan Municipality rightly believes that the changed circumstances require a new approach by the municipality.¹⁹

2.4. Community meeting

A tool used in the Budapest development context is the community meeting, which aims to bring together members of the local community to consult on priority issues affecting the functioning of the community. Participants in the meeting can gain knowledge about the issue under discussion and share their ideas in the light of this knowledge.

The aim of the meeting is to reach out to a wide range of stakeholders in the local community and, following the deliberations, to make recommendations to the municipality on how to address the issue. During the meeting, ideas will be recorded anonymously. The recommendations made at the meeting are also sent to the mayor, the professional leaders involved in the area of their duties and responsibilities, and the community assembly. Community assemblies are a common method used internationally, for example in Poland and Belgium, where such programmes are regularly implemented. In Budapest, residents could discuss the climate emergency in 2020 and the European Union at the end of 2021.²⁰

2.5. Citizens' initiative

The aim of the Budapest Citizens' Initiative is to address the community on issues related to the life of the city and to gather support.

According to the rules, if 10,000 people join an initiative, the issue will be discussed at the City Assembly and the person who raised the issue can also speak. If an initiative does not reach 10,000 people, but at least 1,000, the council will consult with the person who raised the question. Such initiatives have been taken to increase BUBI coverage and the number of ticket machines, and to introduce time-based BKK tickets.²¹

Summary

These examples show that a number of measures can be taken to strengthen social participation. I believe that the first and most important step is to raise awareness and

¹⁸ Budapest Közösségi tervezés - Aquincumi híd
<https://tinyurl.hu/GXLq> (downloaded: 19 February 2023)

¹⁹ Budapest Közösségi tervezés – Új város, korszerű város <https://tinyurl.hu/xol4> (downloaded: 20 February 2023)

²⁰ Budapest Közösségi gyűlés
<https://tinyurl.hu/FFDp> (downloaded: 19 February 2023)

²¹ Budapesti polgári kezdeményezés
<https://tinyurl.hu/6wQv>, <https://tinyurl.hu/R3Dc> (downloaded: 21 February 2023.)

disseminate information, in which governments, NGOs and the media, for example, can all play a role.

Secondly, it is important to provide opportunities for local community actors to participate. In addition to political means of participation - elections or demonstrations - events, debates and consultations organised in local communities also provide opportunities for participation, and the range of means is very diverse.

Thirdly, digital tools and platforms also offer opportunities for social participation. Online petitions, social media and digital forums allow local authorities to communicate with a wider range of the local community.

All this leads me to conclude that there are a number of steps that can be taken to increase public participation, including raising awareness, providing opportunities and using digital tools, but that it is essential that these require active engagement and openness on the part of both government actors and the local community.

The relationship between local government and local communities has changed significantly as a result of digitalisation. One of the benefits of the relationship between smart cities and smart communities is that technology makes it easier to engage with communities by facilitating communication. Community stakeholders can share their opinions and suggestions, and local governments can use digital tools to communicate more effectively with residents and assess their needs and concerns.

Public participation does not only mean participation in the actual decision-making process, but is also important in the preparatory phase, in consultation, in the preparation of the decision and in the implementation.

Public participation means not only participation in the actual decision making, but also participation in the preparatory phase, in the consultation, in the preparation of the decision and in the implementation. This type of approach reflects a broader vision that I believe provides an excellent opportunity for communities and local authorities to involve not only the public administration but also other members of the community in various development issues. Of course, this requires openness and commitment on both sides, which means that the creation of a legal framework alone is not enough, which further confirms the prominent role of the local community.

Bibliography

1. ARISZTOTELÉSZ: Politika. Gondolat Kiadó, Budapest, 1984.
2. Budapest Közösségi gyűlés <https://tinyurl.hu/fFDp> (downloaded: 19 February 2023)
3. Budapest Közösségi tervezés - Aquincumi híd <https://tinyurl.hu/GXLq> (downloaded: 19 February 2023)
4. Budapest Közösségi tervezés – Új város, korszerű város <https://tinyurl.hu/xol4> (downloaded: 20 February 2023.)
5. Budapest Közösségi tervezés <https://tinyurl.hu/Rdqt> (downloaded: 19 February 2023)
6. Budapesti polgári kezdeményezés <https://tinyurl.hu/6wQv>, <https://tinyurl.hu/R3Dc> (downloaded: 21 February 2023.)
7. BUDZIAREK (2019)
8. Building new communities <https://tinyurl.hu/MSfI> (downloaded: 5 July 2022)
9. DIETZ, F.: Integrált Városfejlesztési Stratégia. Budapest Corvinus Egyetem, 2011. https://dtk.tankonyvtar.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/3231/05_Integralt_varos_fejlesztés.pdf?sequence=1&isAllowed=y 90-112.
10. FAZEKAS, M.: Részvételi költségvetés – A demokratikus döntéshozatal erősítésének lehetősége önkormányzatok számára http://mihalyfazekas.eu/wp-content/uploads/2015/08/Fazekas_Reszveteli_ktgvetes_100807_final.pdf?fbclid=IwAR07cxMLEaSAbvPC3N7g9Rk4YkRNd5R9a39PdUT7dm0iXX82bm9wmXaqmoA

11. KISS, G.: Milyen a jó részvétel? Társadalmi részvételi folyamatok értékelése környezeti ügyekben. In.: Társadalomkutatás 30:4, 2012. 370-385.
12. Közösségben a közösségi költségvetésért: Három önkormányzat és a Transparency International Magyarország együttműködésének tapasztalatai <https://tinyurl.hu/aiTq> (downloaded: 9 February 2023)
13. Közösségi költségvetés Budapest <https://otlet.budapest.hu/> (downloaded: 15 February 2023.)
14. Közösségi költségvetés Kisokos 2022/23 <https://tinyurl.hu/fEK5> (downloaded: 7 January 2023)
15. NIZÁK, P. – PÉTERFI, F.: A közösségi részvétel – társadalmi és hatalmi beágyazottság. In.: MÁRKUS, E. (szerk.) Ismerd, értsd, hogy cselekedhess. EMLA, Budapest, 2015. <http://www.nosza.hu/nizak-peterfi.dbk.pdf>
16. PATAKI, GY.: Bölcs „laikusok” – Társadalmi részvételi technikák a demokrácia szolgálatában. In.: Civil Szemle 2007/3-4. 144-146.
17. REISINGER, A.: A társadalmi részvétel a helyi fejlesztési politikában Magyarországon. In.: Civil Szemle, 9:1, 2012.
18. Részvételi demokrácia az önkormányzatokban - városrészi költségvetés Szentendre 2022 <https://tinyurl.hu/REhu> (downloaded: 20 February 2023.)
19. RUALDO (2002) pp. 181-206.
20. SINTOMER – HERZBERG – RÖCKE – ALLEGRETTI (2012)
21. TÉR KÖZ: Példatár - Jó gyakorlatok a társadalom bevonására <https://tinyurl.hu/1VFh> (downloaded: 6 February 2022)
22. UTASI, Á.: Az interperszonális kapcsolatok néhány nemzeti sajátosságáról. In: Utasi Á. (szerk.) Társas kapcsolatok. Gondolat Kiadó, Budapest, 1991.
23. UTASI, Á.: Demokratikus részvétel és a hatalom erkölce. In.: Szociológiai Szemle 1997/2. 163-184.
24. WARD, H. – NORVAL, A. – LANDMAN, T. – PRETTY, J.: Open citizens' juries and the politics of sustainability. In.: Political Studies 2000/51. 282-299.

URBAN DEVELOPMENT IN THE DIGITAL AGE

Településfejlesztés a digitalizáció korában

EVELIN RITÓ*

The development of settlements in Hungary is a joint task of local governments and the central government, which requires many actors. In the course of development, the impact of digitalisation is becoming more and more important and brings serious changes to the operation of settlements. The study examines the relationship between settlement development and the local community, paying particular attention to how social participation is related to the development process. The aim is to present the legal framework of settlement development from a theoretical and legal point of view, as well as the possibilities for an active role of the community.

Keywords: *settlement development, local government, local community, public participation, digitization*

A településfejlesztés Magyarországon a helyi önkormányzatok és a központi kormány közös feladata, amely számos szereplőt igényel. A fejlődés során a digitalizáció hatása egyre fontosabbá válik, és komoly változásokat hoz a települések működésében. A tanulmány a településfejlesztés és a helyi közösség kapcsolatát vizsgálja, különös figyelmet fordítva arra, hogyan kapcsolódik a társadalmi részvétel a fejlesztési folyamatokhoz. A cél, hogy elméleti és jogi szempontból bemutassuk a településfejlesztés jogi kereteit, valamint a közösség aktív szerepvállalásának lehetőségeit.

Kulcsszavak: *településfejlesztés, helyi önkormányzat, helyi közösség, társadalmi részvétel, digitalizáció*

Introductory thoughts

The settlement planning process, which is managed by local authorities, involves the preparation and implementation of settlement development plans aimed at improving the economic and social conditions of settlements and ensuring a better quality of life for the population.¹

* DR. RITÓ EVELIN PHD
egyetemi tanársegéd
Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Államtudományi Intézet
Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
evelin.rito@uni-miskolc.hu
<https://orcid.org/0000-0002-5158-6430>

¹ ÁRVAI, A.: Az okos város fogalom megjelenése a magyar közép- és nagyvárosok fejlesztési dokumentumaiban. In.: Földrajzi Közlemények, 2022. DOI: <https://doi.org/10.32643/f.k.146.1.2> 18-22., RITÓ EVELIN: AZ OKOS VÁROSOK GYAKORLATI MEGVALÓSULÁSÁNAK SOKSZÍNŰSÉGE. IN: VARGA ZOLTÁN (SZERK.) JOGI KIHÍVÁSOK ÉS VÁLASZOK A XXI. SZÁZADBAN, MISKOLC (2022) 78-89.

Pre-planning is the process by which a municipality defines its future, the path to be followed, the tasks to be undertaken and the means to be used to achieve them, as well as the actors and deadlines involved in their implementation.²

The concept of urban development basics

Urban development planning helps to identify the main issues to be addressed, the strengths of the municipality and the main opportunities that can compensate for its handicaps and minimise its risks and threats. Settlement planning involves gathering information and exploring possible options for development, with a particular focus on consequences, where decisions taken today can have a significant impact.³

The principles at work here include the principle of effectiveness, which plays a key role in the implementation of objectives, instruments and actions. Broad community involvement strengthens communication, broadens the participation of the whole community in decision-making processes, helps to integrate interests and different values, promotes orderly decision-making and successful implementation.⁴

The basis for spatial development is a form of strategic planning that covers not only spatial aspects but also other areas of local policy. The focus of these basic development documents will depend on the type of settlement, its stage of development and the needs of its inhabitants. Priority may be given to the development and change of the urban environment, the economy, with particular emphasis on job creation and training of the workforce, the development of social services, communications, the environment, transport and utilities.⁵

Urban development can be divided into three interlinked but distinct time periods:

1. a long-term plan (12 to 20-year strategy),
2. a medium-term development programme (usually linked to the electoral cycle), with a timetable and estimated costs for implementation;
3. short-term (1-2 years) development, action programme, in line with the annual budget.

In addition to the structured nature of the regulation, it is positive that both general and specific conditions have been defined, which provide an opportunity to differentiate between municipalities, as special attention must also be paid to the specific characteristics of each municipality.

The geographical location, economic situation, legal environment, culture and human factors of a given municipality cannot be overlooked when drawing up a strategy. This is particularly true in the case of local authorities, where the specific nature of the legislation and the large number of stakeholders involved justify a well-founded and careful strategy.⁶ I believe that strengthening the role of situation analysis would serve a useful purpose, as it would ensure effective strategy-making by assessing, aggregating and analysing actual local conditions and needs.

² BELUSZKY, P. – KOVÁCS, Z. – OLESSÁK, D.: A terület- és településfejlesztés kézikönyve. Budapest, CEBA Kiadó, 2001. 423.

³ SZABÓ, J.: Tervezés és szabályozás a városalakításban. In: Tér és Társadalom 2010/4. 29-50.

⁴ OSZVALD, F. N.: Terület és településrendezés

http://www.tudasfelho.hu/felho/First/First_files/Teru%CC%88let%20e%CC%81s%20telepu%CC%88le%CC%81srendeze%CC%81s.pdf 9-11.

⁵ FUTÓ, P. – SZESZLER, ZS.: A településfejlesztési koncepció készítésének módszerei az EU-ban és Magyarországon. Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (downloaded: <http://xn--tosz-5qa.hu/uploads/dokumentumok-kiadvanyok/telepulesfejlesztesi%20konceptio.pdf>) 6-15.

⁶ BÖHM, A.: Helyi társadalom, önkormányzatok, településfejlesztés. Budapest, Agroinform Kiadóház, 2002.

As we can see, it is very difficult to formulate a long-term strategy nowadays, as the factors around us change rapidly, and in many cases even things that seem stable become obsolete in a very short time.

If we look at strategy making in a broad sense, we can see that without an active local community and without the involvement of that community, we can lose the essence of the activity.⁷

The purpose of pre-strategic planning is to explore possible ways of achieving the desired goal.⁸ Strategic objectives always start with a vision and are later linked to clear resources and directions. It is important to prioritise the objectives set in order to have a predictable and achievable strategy. It is essential that the planning process starts with the involvement of a small group, based on the principle of partnership, to kick start the work. This group then works with a wider group in the community to identify the key issues. It is important that a rational approach is taken to the planning stage, otherwise the limitations of the strategy will not be understood. The resulting plans need to be feasible and sustainable, and it is important that they are widely supported. In terms of the role of the local community, participatory planning processes can often be misguided from the outset because key people are left out of the planning process, expectations are disproportionately high, or responsibilities are unclear.⁹ At the end of the preparatory phase, it is important to involve local stakeholders so that there is a clear vision for the rest of the management process.¹⁰

The decision will be the central key element, as the whole process will revolve around this 'moment'.¹¹ Before the actual implementation begins, the decision needs to be translated into an instruction and communicated to the relevant actors. It is essential that, in addition to information, there are clear roles and responsibilities and that the issue of accountability is resolved.¹² It is important that there is continuous monitoring during the implementation phase and that there is feedback on what has been done, even if only partially, because no matter how perfect a strategy is, it is only after implementation that it will be possible to know whether it is successful in practice.¹³

The role of the community is crucial in the strategy process, as in most cases it is not starting from scratch and its scope is determined by the current economic, political and legal context. However, it can be argued that the immediate environment has the greatest impact, as an effective and sound strategy is built on the community and implemented collectively. GÁSPÁR described strategy-making as a community activity, emphasising its role. I agree with his view and would like to point out that the social actors not only give their opinion on the future plans and the expert documents produced, but also play an active role in the whole

⁷ FARKASNÉ GASPÁRICS, E. – SZÁMADÓ, R.: A településmenedzsment átalakulása a működési keretek tükrében. In.: Polgári Szemle 11. évfolyam 1-3. szám, 2015. 195–208.

⁸ REISINGER, A.: A társadalmi részvétel a helyi fejlesztési politikában Magyarországon. In.: Civil Szemle, 9:1, 2012. 23–44.

⁹ EIJSACKERS, D. – HOLST, F. van – JÁVOR, K. – KOVÁCS, K. – MAGÓCS, K. – SAIN, M. – VUGT, S. – WOODHILL, J.: Az integrált vidékfejlesztés gyakorlata Magyarországon Kézikönyv a részvételen alapuló tervezéshez (downloaded: http://www.terport.hu/webfm_send/1362/pride_kezikonyv.pdf_%3B) 50-60.

¹⁰ CSONGOR, A – SZIKLAI, I: Fejlesztéspolitika, Stratégiai programalkotás a szociálpolitikában E-jegyzet https://www.tatk.elte.hu/dstore/document/1541/Csongor_Sziklai_Fejlesztospolitika_strategiai.pdf 50-85.

¹¹ JÓZSA, Z.: A közigazgatás funkciói és feladatai. In.: JAKAB, A. – KÖNCZÖL, M. – MENYHÁRD, A. – SULYOK, G. (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS, I) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-funkcioi-es-feladatai>

¹² BAJNOK, A.: Helyi nyilvánosság(ok) kommunikatív – diszkurzív leírása és értelmezése. Doktori disszertáció. Budapest–Pécs, PTE. 2014. <https://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/15310/bajnok-andrea-phd-2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (downloaded: 26 May 2022.) 39-68.

¹³ BAJMÓCY, Z. – GÉBERT, J. – ELEKES, Z. – PÁLI-DOMBI, J.: Beszélünk a részvételről... Megyei jogú városok fejlesztési dokumentumainak elemzése az érintettek részvételének aspektusából. Tér és Társadalom, 30. évf. 2. sz. 2016. 45-61.

process of strategy development and implementation.¹⁴ It is essential to assess the current situation and capacity of the community, the community's acceptance or rejection of the options offered by the strategy, the refinement and finalisation of the document, the involvement in its implementation and, finally, the openness to change.¹⁵

Throughout the process there should be a strong emphasis on the identity of the risk takers, providing forums for dialogue, building trust and commitment to the strategy. It is also necessary to be prepared to deal with potential resistance.¹⁶

The public is given a prominent role because local communities are an important mediating system in the democratic functioning of local government. In essence, it also serves as a channel of communication, providing an opportunity to learn, access, disseminate, synthesise and critique information of public interest. Publicity and communication provide an opportunity for dialogue between the decision-maker and those affected by the decision. Local public authorities also need to be in constant contact with local society, and to communicate, receive, process and use external stimuli.¹⁷ The Local Government Act lays down the legal framework for a broad public sphere, but local authorities must institutionalise local instruments for transparency in local decision-making through local regulations and certain means of involving the civil sector.¹⁸ In principle, publicity is a crucial element in the functioning of local government, but Article 46(2) of the Local Government Act refers to various possibilities for limiting it.¹⁹

On the basis of the analysis, I have come to the conclusion that it is of fundamental importance that the subject of local self-government is the community of local voters, i.e. that the rights of local self-government belong to the community.²⁰

The digital switchover has led to an increasing integration of ICT in certain public mechanisms. One difficulty with this issue is the dogmatic ambiguity and conceptual confusion that exists between eDemocracy and eGovernment. These two concepts are very often referred to and used synonymously, because the objectives of the two legal instruments overlap to a large extent, because both are based on digitisation and the use of ICT tools, and because the scope of the legal instruments used overlaps, since both involve participation and transparency.²¹

But I think the main difference is quite clear: eDemocracy is essentially a political approach to participation, providing citizens with a wide range of politically charged

¹⁴ GÁSPÁR, T.: A stratégiaalkotás új módszertani kihívásai. Budapest, Ecostat, 2008. által elfogadott álláspontot azért tekintem kiindulópontnak, mert a tényleges operatív végrehajtáshoz kapcsolódó szakirodalmak is a stratégiaalkotás alappilléreként rögzítik a helyi közösség aktív szerepvállalását. Lásd bővebben: BÁRDINÉ METZKER, E. – CSUTH, S.: A települési önkormányzatok stratégiai vezetése. Kreatív szolgálat a XXI. században. Polgármester Akadémia. <http://xn--tosz-5qa.hu/uploads/dokumentumok-kiadvanyok/telepulesionkormanyzatokstrategiaivezetese.pdf> (downloaded: 26 May 2022.)

¹⁵ GÁSPÁR, T.: A stratégiaalkotás új módszertani kihívásai. Budapest, Ecostat, 2008.

¹⁶ CSATH, M.: Stratégiai tervezés és vezetés. Nemzeti Tankönyvkiadó Rt., Budapest, 2004. 88-92.

¹⁷ CSANÁDI, G. – CSIZMADY, A. – KÖSZEGHY, L.: Nyilvánosság és részvétel a településtervezési folyamatban. In.: Tér és társadalom, 24. évf. 1. sz., 2010. 15-36.

¹⁸ CSEFKÓ, F. (szerk.): Önkormányzati iránytű. Új Historica Kiadó, Villány, 1999. 282-283.

¹⁹ A Möt. indokolása a következőket rögzíti: a képviselő-testület ülése nyilvános, de törvényben meghatározott esetben zárt ülést tart, vagy zárt ülést tarthat a képviselő-testület. Kötelezően zárt ülést tart önkormányzati hatósági, összeférhetlenségi, méltatlansági, kitüntetési ügy tárgyalásakor, fegyelmi büntetés kiszabása, valamint vagyonyilatkozattal kapcsolatos eljárás esetén; az érintett kérésére zárt ülésen tárgyalnak és döntenek a választás, kinevezés, felmentés, vezetői megbízás adása, illetőleg visszavonása, fegyelmi eljárás megindítása és állásfoglalást igénylő személyi ügy tárgyalásakor. A képviselő-testület zárt ülést rendelhet el a vagyonával való rendelkezés esetén és az általa kiírt pályázat feltételeinek meghatározásakor, a pályázat tárgyalásakor, ha a nyilvános tárgyalás az önkormányzat, vagy más érintett üzleti érdekét sértené.

²⁰ KÁKAI, L.: Önkormányzunk értékek, de nélkülöttek! Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban. Századvég, Budapest 2004. 142-145., 243.

²¹ CZÉKMANN, ZS.: Információs társadalom és elektronikus kormányzat Magyarországon. PhD értekezés, 2016.

participation tools. E-government, on the other hand, is a fundamental change in the way public administration works, taking advantage of the opportunities offered by digitalisation.²² Some approaches argue that the digitisation of participation tools does not lead to e-democracy, but only to a new form of communication - from an administrative point of view - which is classified in the literature as e-government.

From the point of view of participation, digitisation and the emergence of new media tools have been a major breakthrough, transforming both one-way and two-way communication. The various online forums and social platforms offer an opportunity to make the tools for participation more widely available.

2. Legal basis of participation, political participation

From the point of view of promoting public participation, the legal framework is in place and the amount of information available to the community is constantly increasing, but the question is whether the competence of both local government decision-makers and community members is sufficient to ensure that this information is translated into real practical results.

There are two forms of community empowerment in the local government system: indirect empowerment through representatives and direct empowerment. It is a general truth that the existence of the local community is not sufficient for local government to function, but effective functioning cannot be achieved without the active participation and involvement of the local community.²³ I believe that active participation cannot be achieved by the body of representatives alone, although it is an essential element of indirect democracy, and therefore the needs of local communities cannot be ignored.

As mentioned in the introduction, the concept of participation can be understood in both political and administrative terms. Political participation is linked to the concept of democracy, where the term democracy essentially refers to people's rights. In general, it refers to a political system created by the members of society together, in which members of the community have the right to participate in decision-making. Of course, different interests are expressed according to different circumstances and needs. Because of different and unequal living conditions, the aim is to build consensus or to try to bring interests closer together, as societies are not able to create equal living conditions.

Political participation - the possibility of voting - is not in itself sufficient to make a democratic system work, it is only a 'necessary' element. The question is what other options besides political participation are available to the community in today's Hungarian legal structure.

Representative democracy takes either a moderate or a radical form.²⁴ In the 'moderate' form of democracy, the electorate plays a relatively passive role and elected representatives have rights and duties to make decisions that affect the electorate.²⁵ In contrast, in the 'radical' form, the elected representative does not act according to his or her own will, but only as a conduit for the views of the electorate.²⁶

²² A tanulmány témája miatt indokoltnak tartom az általános fogalmi és jogi környezet vizsgálata mellett az elektronikus és digitális formák elemzését is.

²³ FÁBIÁN, A.: A helyi önkormányzat (nem jogi) fogalmáról. In.: Új Magyar Közigazgatás 9. évf. 4. szám 2016. 35.

²⁴ KENDE, P.: Működik-e a demokrácia intézményrendszere Magyarországon?. In.: Politikatudományi Szemle, 4., 1994. 4.

²⁵ HOLDEN, B.: DEMOCRACY. In: W. Outhwaite-T. Bottomore (eds.) Twentieth-Century Social Thought. Cambridge: Blackwell, 1993. 142-146.

²⁶ HELD, D.: Models of Democracy. Cambridge: Polity Press 1987.

Looking at general theories, we can see that collective decisions often lead political actors to behave as decision-makers following their own interests. Politicians seek to maximise their chances of re-election and bureaucrats seek to maximise the budgetary resources at their disposal. In this case, citizens play only a passive role, exercising their democratic rights through elections.²⁷

The other trend is deliberative democracy, which focuses on the common good and allows citizens to express their views in public debate. The aim is to reach a consensus at the end of the decision-making process, including through voting.²⁸ In local government, deliberative democracy appears to be a simple alternative, but its implementation is much more complex, especially in complex, divided societies.²⁹ Participatory and deliberative democracy can complement representative democracy and its shortcomings.³⁰

Articles 10 and 11 of the Treaty enshrine these two concepts, on the one hand giving citizens the right to participate in the democratic life of the European Union, and on the other hand stating that decisions should be taken as closely and openly as possible to the citizen, which also refers to the role of the principle of subsidiarity. With this approach, participation becomes essentially a right of citizens and the principle of subsidiarity becomes one of the main cornerstones of participatory democracy.³¹

In most cases, participation in the functioning of the European Union will be in line with the principles of subsidiarity and partnership. The principle of subsidiarity, if we look at the real meaning of the concept, means that everyone has the duty and the right to solve their own problems and those of their community. If we look at how the principle of subsidiarity is put into practice, we can say that it is based on the idea that decisions should be taken at the level where the problems arise.

The draft EU Constitution has specifically identified four main areas for public participation, and it is important to note that the focus is specifically on citizens. These include the right to propose, whereby all citizens have the right to make proposals on issues that concern them, and the right to debate, whereby citizens should be able to express their views and formulate new proposals. It also enshrined the right to decide, whereby citizens should be guaranteed the right to express their views at the appropriate territorial level, and the right to be informed and to be informed.

Since the mid-1990s, the Lisbon Strategy has taken a new approach to this, clearly stating that there is a serious lack of partnership between local communities and local authorities, which has had a negative impact on the achievement of EU objectives.³²

The second half of the 20th century saw the emergence of a 'democratic deficit' in Western countries, which can be described as a problem of participation. Representative democracy, based on political elections, was formalised and there was a demand for citizens to have a say in public affairs and in the decisions that affected them between elections. This kind of thinking was already embedded in the legal order of Western countries at the end of the 20th

²⁷ POLÓNYI, I.: Az oktatás gazdaságtana. Osiris Kiadó, Budapest, 2002. <http://www.tankonyvtar.hu/gazdasagtudomany/oktatas-gazdasagтана-080904-158> (downloaded: 2022. augusztus 10.)

²⁸ KIS, J.: Alkotmányos demokrácia. Három tanulmány. Fundamentum-könyvek, INDOK Kiadó, 2000.

²⁹ KOHN, M.: Language, power, and persuasion: Toward a critique of deliberative democracy. *Constellations*, 7:3, 2000. 408-429.

³⁰ OROSS, D.: *Versengő demokráciafelfogások, új részvételi lehetőségek? : Képviselő, részvétel, deliberáció és demokratikus innovációk.* In.: *Politikatudományi Szemle*, 29:4, 2020. 105-120.

³¹ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról

³² UGRIN, E.: A részvételi demokrácia, mint az organikus államszervezés modellje. In.: *Polgári Szemle* 2006/3. <https://polgariszemle.hu/archivum/20-2006-marcius-2-evfolyam-3-szam/86-a-reszveteli-demokracia-mint-az-organikus-allamszervezes-modellje> (downloaded: 15 April 2022.)

century, and today the principle of participation has become one of the fundamental operating principles of the European Union.

Participation rights are essentially an umbrella term that has been interpreted in different ways in the literature. The Aarhus Convention, for example, refers to the right of access to justice, the right to information and the right to take decisions as part of the right to participation.

Elections are the most common form of participatory democracy, allowing citizens to influence public affairs. Elections also include referendums and popular initiatives. However, this approach is a narrow interpretation of the category of participation, as it applies only to natural persons, citizens, and marginalises the various citizens' organisations and civil society organisations. The question often arises as to how far participatory democracy should be extended.

3. The concept of public participation

Several concepts of participation appear in the literature, such as civic participation, direct democracy, active citizenship and social participation.

In the case of civic participation, the very name suggests that the focus is on citizens in a co-responsible, partner-like relationship with local government. By emphasising the role of citizens, it gives them the opportunity to participate in decision-making, with the municipalities assuming the real responsibility, since they are the ones who are entitled to take decisions.³³

In direct democracy, decisions are made directly by the people, without representative bodies, through voting or presence. Staying with civic concepts, active citizenship is defined as participation in civil society, community and political life. The three most characteristic features are that it is active, which refers to skills and knowledge; secondly, it is responsible, which implies citizens who are aware of both their rights and their duties; and thirdly, it is democratic, which implies an obligation to behave in a way that is understandable within the framework of democracy and does not involve exclusionary behaviour.³⁴

Public participation is a process by which the various local actors (residents, interest groups, NGOs) are directly involved in local public affairs, planning and decision-making. In the established terminology, it is understood as active communication between the elected local government and other local actors on a local public issue, at the initiative of the local government or any other actor.

The literature on participation in public life provides a wide range of very different definitions of participation and different definitions of what is not participation.

ARNSTEIN has addressed the concept of participation in the context of civic participation. In his interpretation, participation is a categorical expression of citizen power, which is a redistribution of power that empowers 'penniless' citizens - currently excluded from political and economic processes - to be willing participants in the future. This kind of approach focuses entirely on the existence of power, as participation is when participants have the power to make or influence decisions. The emphasis is on having the right to influence the outcome of the decision-making process, i.e. to influence it in a meaningful way, not only to express their opinions but also to have a tangible outcome.³⁵

³³ SKORIC, V.: Tanulmányok a részvételi demokrácia gyakorlatáról. Nonprofit szektor analízis. Állampolgári részvétel kutatás. 2003. <http://www.nosza.hu/skoric.dbk.pdf> (downloaded: 7 March 2022.)

³⁴ GÁTI, A.: Aktív állampolgárság Magyarországon nemzetközi összehasonlításban. Másodelemzés nemzetközi adatbázisok és szakirodalom alapján. 2010. (downloaded: [http:// www.tarki-tudok.hu/file/part_1_cived_tanulmany_ga_20100620.pdf](http://www.tarki-tudok.hu/file/part_1_cived_tanulmany_ga_20100620.pdf))

³⁵ ARNSTEIN, S: A Ladder of Community Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 1969. 216–224.

According to RENN et al., the essence of public participation is the organisation of different forums in a decision-making or problem-solving situation where government actors, citizens, the business sector and other civil society stakeholders actively communicate.³⁶

In this definition, the authors specify exactly what they mean by social participation, which includes the general assembly, the focus group, the referendum and popular initiative, the public hearing and the questionnaire surveys. The key aspect is that this approach should develop a discursive, dialogue-based process in which there is two-way communication between the state and members of the community.

I associate the ROWE-FREWER position with this approach, in which communication also appears, but is sharply separated from participation. The basis for this is that in the case of participation, real input into the decision is necessary; if this is not the case, we can only talk about communication.

There are three types of communication, including one-way and two-way communication. Public communication is a simplified version of one-way communication, when the communication comes from state actors, i.e. information is given to members of society. It is also one-way communication when the actors in society can ask questions of the decision-makers, which is referred to in the literature as public consultation. If the flow of information is two-way, the actual social participation is realised as public participation.³⁷

In FIORINO's interpretation, four main expectations emerge during participatory processes:

1. The direct participation of lay people in decision-making must be guaranteed.
2. The participatory processes must establish cooperation between the local community and the actors of the public administration.
3. Ensure face-to-face meetings where the possibility of personal participation prevails.
4. Citizens must be guaranteed the right to be on the same level in the hierarchy as the official apparatus and to act on an equal footing within the framework of participation.³⁸

As mentioned above, the concept of social participation is closely linked to the concept of participatory democracy. If we look at participatory representative democracy, its main limitation is that it gives citizens only a small amount of political say, and that too at a specific time interval, especially during the election period. This is what strengthened the actual administrative approach, as there was an increasing demand from the community to have a direct say in shaping their own environment, and not only during referendums, but independently of them, in a wider context.

Final thoughts

I believe that social participation, if we look at it in general terms, means providing opportunities through various solutions that allow social actors to participate in decision-making, either directly or indirectly.

Based on the general approach, essentially any activity that an individual undertakes outside his or her "private life" qualifies as social participation. Social participation can be active or passive, for example through voluntary work or membership of an association. From

³⁶ RENN, O. – WEBLER, T. – WIEDEMANN P.: A need for discourse on citizen participation: objectives and structure of the book. In: RENN, O. – WEBLER, T. – WIEDEMANN, P. (eds): Fairness and competence in citizen participation: evaluating models for environmental discourse. Kluwer Academic Publishers, London, 1995. 1-16.

³⁷ ROWE, G. – FREWER, L. J.: Typology of public engagement mechanisms. *Science, Technology, & Human Values* 30:2, 2005. 251–290

³⁸ FIORINO, D. J.: Citizen participation and environmental risk: A survey of institutional mechanisms. *Science, Technology, & Human Values* Vol. 15 No. 2, 1990. 226–243.

a legal perspective, we can see that participation primarily involves the election of representatives, referendums and popular initiatives, but we cannot ignore other means that allow members of society to have a say in public affairs.³⁹

According to some approaches, participation aims to ensure that lay people are involved in decisions that affect them. This type of approach emphasises that, in addition to in-depth expertise, it is essential to take into account experiences and needs in the actual decision-making process. Several conceptual approaches and practical experiences point to the fact that social participation can be challenging from the perspective of local governments, but that overall it can be beneficial for everyone - community members, decision-makers and society as a whole.

Social participation as a concept refers to different mechanisms that have in common that they provide an opportunity for individuals or groups to express their views on public affairs. Various forms of this activity appear, such as participation in representative elections, participation in various campaigns, initiating local referendums on the political side, and organising conferences, round tables, forums on the general social participation side can also appear as useful tools.

Based on all this, I have come to the conclusion that social participation is a complex concept based on cooperation and active participation, which means administrative and not political participation and activity. It is also essential that all actors in society are given the opportunity to actively participate in the performance of state tasks in cooperation with actors in the state administration, either by expressing their opinions, putting forward ideas, demands, raising problems or by actively participating in the implementation.

Bibliography

1. ARNSTEIN, S: A Ladder of Community Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35, 1969. 216–224.
2. ÁRVAI, A.: Az okos város fogalom megjelenése a magyar közép- és nagyvárosok fejlesztési dokumentumaiban. In.: *Földrajzi Közlemények*, 2022. DOI: <https://doi.org/10.32643/f.k.146.1.2.18-22>.
3. BAJMÓCY, Z. – GÉBERT, J. – ELEKES, Z. – PÁLI-DOMBI, J.: Beszélünk a részvételről... Megyei jogú városok fejlesztési dokumentumainak elemzése az érintettek részvételének aspektusából. *Tér és Társadalom*, 30. évf. 2. sz. 2016. 45-61.
4. BAJNOK, A.: Helyi nyilvánosság(ok) kommunikatív – diszkurzív leírása és értelmezése. Doktori disszertáció. Budapest–Pécs, PTE. 2014. <https://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/15310/bajnok-andrea-phd-2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (downloaded: 26 May 2022.) 39-68.
5. BÁRDINÉ METZKER, E. – CSUTH, S.: A települési önkormányzatok stratégiai vezetése. *Kreatív szolgálat a XXI. században*. Polgármester Akadémia. <http://xn--tosz-5qa.hu/uploads/dokumentumok-kiadvanyok/telepulesionkormanyzatokstrategiaivezetese.pdf> (downloaded: 26 May 2022.)
6. BELUSZKY, P. – KOVÁCS, Z. – OLESSÁK, D.: A terület- és településfejlesztés kézikönyve. Budapest, CEBA Kiadó, 2001. 423.
7. BÓHM, A.: Helyi társadalom, önkormányzatok, településfejlesztés. Budapest, Agroinform Kiadóház, 2002.
8. CZÉKMANN, ZS.: Információs társadalom és elektronikus kormányzat Magyarországon. PhD értekezés, 2016.

³⁹ FERENCZ, Z.: A társadalmi részvétel és versenyképesség a nagyváros-térségekben. (downloaded: http://real.mtak.hu/25102/1/participacio_fz_kotetbe_1220.pdf) 10-19.

9. CSANÁDI, G. – CSIZMADY, A. – KŐSZEGHY, L.: Nyilvánosság és részvétel a településtervezési folyamatban. In.: Tér és társadalom, 24. évf. 1. sz., 2010. 15-36.
10. CSATH, M.: Stratégiai tervezés és vezetés. Nemzeti Tankönyvkiadó Rt., Budapest, 2004. 88-92.
11. CSEFKÓ, F. (szerk.): Önkormányzati iránytű. Új Historica Kiadó, Villány, 1999. 282-283.
12. CSONGOR, A – SZIKLAI, I: Fejlesztéspolitika, Stratégiai programalkotás a szociálpolitikában
E-jegyzet
https://www.tatk.elte.hu/dstore/document/1541/Csongor_Sziklai_Fejesztespolitika_st_rategiai.pdf 50-85.
13. EIJSACKERS, D. – HOLST, F. van – JÁVOR, K. – KOVÁCS, K. – MAGÓCS, K. – SAIN, M. – VUGT, S. – WOODHILL, J.: Az integrált vidékfejlesztés gyakorlata Magyarországon Kézikönyv a részvételen alapuló tervezéshez (downloaded: http://www.terport.hu/webfm_send/1362/pride_kezikonyv.pdf_%3B) 50-60.
14. FÁBIÁN, A.: A helyi önkormányzat (nem jogi) fogalmáról. In.: Új Magyar Közigazgatás 9. évf. 4. szám 2016. 35.
15. FARKASNÉ GASPARIK, E. – SZÁMADÓ, R.: A településmenedzsment átalakulása a működési keretek tükrében. In.: Polgári Szemle 11. évfolyam 1-3. szám, 2015.195–208.
16. FERENCZ, Z.: A társadalmi részvétel és versenyképesség a nagyváros-térségekben. (downloaded: http://real.mtak.hu/25102/1/participacio_fz_kotetbe_1220.pdf)
17. FIORINO, D. J.: Citizen participation and environmental risk: A survey of institutional mechanisms. Science, Technology, & Human Values Vol. 15 No. 2, 1990. 226–243.
18. FUTÓ, P. – SZESZLER, ZS.: A településfejlesztési koncepció készítésének módszerei az EU-ban és Magyarországon. Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (downloaded: <http://xn--tosz-5qa.hu/uploads/dokumentumok-kiadvanyok/telepulesfejlesztesi%20konceptio.pdf>) 6-15.
19. GÁSPÁR, T.: A stratégiaalkotás új módszertani kihívásai. Budapest, Ecostat, 2008.
20. GÁTI, A.: Aktív állampolgárság Magyarországon nemzetközi összehasonlításban. Másodelemzés nemzetközi adatbázisok és szakirodalom alapján. 2010. (downloaded: http://www.tarki-tudok.hu/file/part_1_cived_tanulmany_ga_20100620.pdf)
21. HELD, D.: Models of Democracy. Cambridge: Polity Press 1987.
22. HOLDEN, B.: DEMOCRACY. In: W. Outhwaite-T. Bottomore (eds.) Twentieth-Century Social Thought. Cambridge: Blackwell, 1993. 142-146.
23. http://www.tudasfelho.hu/felho/First/First_files/Teru%CC%88let%20e%CC%81s%20telepu%CC%88le%CC%81srendeze%CC%81s.pdf 9-11.
24. <https://polgariszemle.hu/archivum/20-2006-marcius-2-efolyam-3-szam/86-a-reszveteli-demokracia-mint-az-organikus-allamszervezes-modellje> (downloaded: 2022. április 15.)
25. JÓZSA, Z.: A közigazgatás funkciói és feladatai. In.: JAKAB, A. – KÖNCZÖL, M. – MENYHÁRD, A. – SÜLYÖK, G. (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS, I) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgas-funkcioi-es-feladatai>
26. KÁKAI, L.: Önkormányzunk értetek, de nélkületek! Pártok és civil szervezetek a helyi társadalmakban. Századvég, Budapest 2004. 142-145., 243.
27. KENDE, P.: Működik-e a demokrácia intézményrendszere Magyarországon?. In.: Politikatudományi Szemle, 4., 1994. 4.
28. KIS, J.: Alkotmányos demokrácia. Három tanulmány. Fundamentum-könyvek, INDOK Kiadó, 2000.

29. KOHN, M.: Language, power, and persuasion: Toward a critique of deliberative democracy. *Constellations*, 7:3, 2000. 408-429.
30. KÜPPER, H.: A közvetlen demokrácia keretében hozandó döntés minőség-megőrzése és minőségellenőrzése. In: *Pro Publico Bono Támop Speciál 2011*.
31. Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról
32. OROSS, D.: *Versengő demokráciafelfogások, új részvételi lehetőségek? : Képviselet, részvétel, deliberáció és demokratikus innovációk*. In.: *Politikatudományi Szemle*, 29:4, 2020. 105-120.
33. OSZVALD, F. N.: Terület és településrendezés
34. POLÓNYI, I.: *Az oktatás gazdaságtana*. Osiris Kiadó, Budapest, 2002. <http://www.tankonyvtar.hu/gazdasagtudomany/oktatás-gazdaságtana-080904-158> (downloaded: 2022. augusztus 10.)
35. REISINGER, A.: A társadalmi részvétel a helyi fejlesztési politikában Magyarországon. In.: *Civil Szemle*, 9:1, 2012. 23–44.
36. RENN, O. – WEBLER, T. – WIEDEMANN P.: A need for discourse on citizen participation: objectives and structure of the book. In: RENN, O. – WEBLER, T. – WIEDEMANN, P. (eds): *Fairness and competence in citizen participation: evaluating models for environmental discourse*. Kluwer Academic Publishers, London, 1995. 1-16.
37. RITÓ, E.: Az okos városok gyakorlati megvalósulásának sokszínűsége. In: Varga Zoltán (szerk.) *Jogi kihívások és válaszok a XXI. században*, Miskolc (2022) 78-89.
38. ROWE, G. – FREWER, L. J.: Typology of public engagement mechanisms. *Science, Technology, & Human Values* 30:2, 2005. 251–290.
39. SKORIC, V.: *Tanulmányok a részvételi demokrácia gyakorlatáról. Nonprofit szektor analízis. Állampolgári részvétel kutatás*. 2003. <http://www.nosza.hu/skoric.dbk.pdf> (downloaded: 7 March 2022.)

A TÁRGYALÁSON VALÓ JELENLÉT JOGA A BÜNTETŐELJÁRÁSBAN

The right to be present at the trial in criminal proceedings

RÓTH ERIKA*

A büntetőeljárásban ma is főszabályként érvényesül, hogy a vádlottnak a tárgyaláson jelen kell lennie. Előfordulhatnak azonban olyan esetek, felmerülhetnek olyan körülmények, amikor akár indítványra, akár hivatalból lehetővé kell tenni, hogy a bíróság a vádlott távollétében folytassa le az eljárást. A hatályos magyar büntetőeljárás törvény terhelti jogosultságként kezeli a tárgyaláson való jelenléte és így azt is lehetővé teszi, hogy a terhelt lemondjon e joga gyakorlásáról. Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/343 irányelve megfogalmazza a tárgyaláson való jelenléttel kapcsolatban a terheltet megillető minimális garanciákat, amelyek érvényesülését a tagállamoknak biztosítaniuk kell. A tanulmányban a hazai rendelkezéseket az uniós elvárások tükrében vizsgáljuk meg.

Kulcsszavak: büntetőeljárás, EU irányelv, jelenlét, tárgyalás, terhelti jogok

The general rule in criminal proceedings is still that the accused must be present at the trial. However, there may be cases and circumstances where, either on motion or ex officio, it is necessary to allow the accused to be tried in absentia. The current Hungarian Criminal Procedural Code treats presence at the trial as a defendant's right and thus allow the accused to waive the exercise of this right. Directive (EU) 2016/343 of the European Parliament and of the Council formulates the minimum guarantees for the defendant in connection with the presence at the trial, the implementation of which must be ensured by the Member States. In this study, the domestic provisions are examined in the light of EU requirements.

Keywords: criminal procedure, EU Directive, presence, trial, rights of the accused

1. A tárgyaláson való jelenlét tágabb aspektusai

A tárgyaláson való jelenlét joga több eljárási szereplő szempontjából vizsgálható, bár a szakirodalomban ez többnyire a vádlott jelenlétével, illetve e jogosultsága korlátozhatóságával kapcsolatos kérdésekre korlátozódik.

Legtágabb értelemben a tárgyaláson való jelenlét a *tárgyalás nyilvánosságával* összefüggésben is tárgyalható. Amennyiben a tárgyalás nyilvánossága nincs korlátozva, azon bárki részt vehet. A hazai jogszabályok alapján ez a tág értelemben vett nyilvánosság nem csupán a tárgyalásra, hanem az azzal e szempontból azonos *nyilvános ülésre* is vonatkozik. A nyilvánosság fontos garancia, amely a tisztességes eljáráshoz való jognak is alapvető eleme, mivel mindenkinek joga van arra, hogy az ellene felhozott vádokról a törvény által létrehozott

* DR. RÓTH ERIKA

PhD intézetigazgató egyetemi tanár

Miskolci Egyetem ÁJK

Bűnügyi Tudományok Intézete

Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

erika.roth@uni-miskolc.hu

<https://orcid.org/0000-0003-2783-7436>

független, pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és észszerű időn belül döntsön.¹ A tárgyalás nyilvánossága csak a törvényben meghatározott okból korlátozható, a nyilvánosság törvényes ok nélküli kizárása a megtámadott határozat hatályon kívül helyezését vonhatja maga után. (A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény – a továbbiakban: Be. – 609. § (2) bek. c) pont)

A tárgyaláson való részvétel joga a *sajtó* szempontjából is vizsgálható. A *sajtószabadság, a szabad tájékoztatás, a tömegtájékoztatás szabadsága* akkor érvényesül, ha a sajtó jelenléte nem szenved észszerűtlen korlátozást. A Be. 108. § (1) bekezdése alapján „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy a bíróság tárgyalásáról a médiarendszer útján tájékoztatást kapjon.” Különös érdeklődés övezi a sajtó részéről a súlyos bűncselekményeket, az élet elleni bűncselekmények miatt folyamatban lévő eljárásokról szinte biztosan értesül a televíziós hír- és bűnügyekkel foglalkozó műsorokat, az írott és az internetes híradásokat figyelemmel kíséző érdeklődő. Bár a sajtó és a tájékoztatás szabadságát az Alaptörvény² is biztosítja, esetenként az eljárás szereplőinek érdeke a sajtó jelenlétének korlátozása lehet, illetve elvárható részükről, hogy hozzájárulásuk nélkül ne legyenek láthatók a sajtó által készített felvételeken. Így a bírósági tárgyalásról a nyilvánosság tájékoztatása érdekében kép-, hang-, vagy kép- és hangfelvételt az egyesbíró vagy a tanács elnöke engedélyével lehet készíteni, de a bírósági tárgyaláson jelen lévő személyről – a bíróság tagjain, a jegyzőkönyvvezetőről, az ügyészen és a védőn kívül – csak az érintett hozzájárulásával készíthető ilyen felvétel. (Be. 108. § (2) bek.)

A büntetőeljárás résztvevői, köztük a sértett, a vagyoni érdekelt, az egyéb érdekelt egyaránt jogosultak részt venni a tárgyaláson és a terhelt számára is alapvetően jogosultságot jelent, hogy a saját ügyében tartott tárgyaláson jelen lehessen.

Bár a tárgyaláson való jelenlét valamennyi aspektusa számot tarthat a kutató érdeklődésére, a jelen tanulmány keretében *elsősorban a terhelt* ezen jogosultságával fogok foglalkozni, kisebb arányban azonban a *sértetti* részvétel lehetőségét is megemlítem.

Teszem ezt elsősorban azért, mert a jelen tanulmány elsődleges célja annak vázlatos bemutatása, hogy a vizsgált kérdésekben milyen hatást gyakorolt az uniós jogalkotás a hazai eljárásjogi szabályokra, uniós jogforrást pedig e két szereplőre vonatkozóan tudunk felhívni.

A terhelt vonatkozásában ez az *Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/343 (2016. március 9.) a büntetőeljárás során az ártatlanság védelme egyes vonatkozásainak és a tárgyaláson való jelenlét jogának megerősítéséről szóló irányelvét* (a továbbiakban: az EU 2016/343 irányelve vagy Irányelv), míg a sértett esetében az *Európai Parlament és a Tanács 2012/29/EU (2012. október 25.) a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló irányelvét* (a továbbiakban: 2012/29/EU Irányelv) jelenti.

A sértett

A 2012/29/EU Irányelv 6. cikk (1) bekezdése „Az ügyvel kapcsolatos tájékoztatáshoz való jog” címszó alatt tartalmazza az áldozatok azon jogát, hogy *kérelmükre tájékoztatást kapjanak a*

¹ Az Emberi Jogok Európai Egyezménye 6. cikkének 1. bekezdése szerint „Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen nyilvánosan és észszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően.” Ezzel összhangban az Alaptörvény XXVIII. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik: „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, észszerű határidőn belül bírálja el.”

² Alaptörvény IX. cikk (2) bek.: „Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.”

tárgyalás idejéről és helyéről is. A 9. cikk (1) bekezdésének a) pontja az áldozatsegítő szolgálatok feladatává teszi a tárgyaláson való részvételre történő felkészítést is.

A Be. 51. § (1) bek. c) pontja alapján a *sértett jelenléte a tárgyaláson* biztosított, hiszen a sértett jogosult arra, hogy a tárgyaláson és a törvényben meghatározott eljárási cselekményeknél jelen legyen. Nem csak a jelenléte biztosított azonban, hanem ezen túl számos jogosultsággal rendelkezik, így pl. bizonyítékot terjeszthet elő, indítványt és észrevételt tehet, a perbeszédék során felszólalhat, kérdéseket tehet fel, az őt érintő bűncselekménnyel összefüggésben keletkezett ügyiratokat – az e törvényben meghatározott kivételekkel – megismerheti, a törvényben meghatározottak szerint jogorvoslattal élhet, segítő közreműködését veheti igénybe stb. (Be. 51. § (1) bek.)

Annak érdekében, hogy jogait gyakorolhassa, az előkészítő ülés és a tárgyalás határnapjáról *értesíteni kell*, ami – az értesítés jogi természetéből fakadóan – nem jár megjelenési kötelezettséggel, csupán lehetőséget teremt arra, hogy a sértett eldöntse, szeretne-e jelen lenni az előkészítő ülésen vagy a tárgyaláson.

Ugyanakkor a sértett bármikor jogosult nyilatkozni arról, hogy a továbbiakban az eljárásban sértetti jogait nem kívánja gyakorolni. E nyilatkozatát bármikor visszavonhatja, és újra gyakorolhatja a büntetőeljárásban őt megillető jogokat.

Amennyiben a tárgyaláson a sértett tanúkénti kihallgatására is sor kerül, a bíróság idézni fogja és a megjelenése kötelező lesz, hiszen ebben a minőségében rá is a tanúra irányadó rendelkezéseket kell alkalmazni.

2. A terheltek megillető eljárási garanciákkal kapcsolatos uniós szabályozás kezdetei

A terhelteket megillető jogokkal kapcsolatos, a ma hatályos irányelvek elfogadásához vezető uniós jogalkotási folyamat több mint 20 évvel ezelőtt kezdődött. Ennek még csak vázlatos ismertetésére sem vállalkozhatok a rendelkezésre álló keretben, csupán néhány fontos lépést emelek ki.

Magyarország uniós csatlakozása előtt bő egy évvel, 2003. február 19-én tette közzé az Európai Bizottság a terhelteket megillető minimális garanciákról szóló *Zöld Könyvet*³. Ennek apropója éppen a küszöbön álló széles körű bővítés volt, amely különösen fontossá tette, hogy a kölcsönös bizalom jegyében a terheltek megillető minimális garanciákat rögzítsék. A Zöld Könyvben írtak szerint azok a területek, amelyekkel kapcsolatban az eljárásjogi biztosítékokra vonatkozó közös minimumkövetelmények kidolgozása elkezdődhetett, a következők voltak:

- a jogi képviselőhöz, továbbá
- a tolmácsoláshoz és fordításhoz való hozzáférés,
- a terheltek tájékoztatása jogaikról,
- a sebezhető terheltek megfelelő védelmének biztosítása,
- a kommunikációhoz való jog és a külföldi fogvatartottak részére konzuli segítség biztosítása.

A vitaanyag alapján 2004-ben elkészült, *Az egyes büntetőeljárási jogokról* szóló javaslat szerint minden minimum standardot egy kerethatározat tartalmazott volna. Bár a Bizottság valamennyi tisztességes eljáráshoz kapcsolódó jogosultságot fontosnak tartotta, ebben a fázisban az alapvetőnek minősített jogosultságokat emelte ki. Így a kerethatározat a következőket ölelte volna fel:

- a jogi tanácsadáshoz, továbbá
- a tolmácsoláshoz és fordításhoz való hozzáférés,

³ Green Paper from the Commission - Procedural Safeguards for Suspects and Defendants in Criminal Proceedings throughout the European Union /*COM/2003/0075 final*/
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52003DC0075>, 2024.március 24.

- a terheltek tájékoztatása jogaikról egy általuk értett nyelven,
- azon (különösen sebezhető) terheltek megfelelő védelme, akik nem értik vagy nem tudják követni az eljárást,
- a kommunikációhoz való jog és a külföldi fogvatartottak részére konzuli segítség biztosítása és
- egy tájékoztató a terhelteket megillető jogokról (Letter of Rights).⁴

A Kerethatározat elfogadására azonban nem került sor.

A terhelti jogokkal foglalkozó jogalkotási aktusok szempontjából a Tanács 2009. november 30-ai állásfoglalása *a büntetőeljárásokban a gyanúsítottak vagy vádlottak eljárási jogainak megerősítését célzó ütemtervről*⁵ (a továbbiakban: Ütemterv) jelentett nagy lépést, amely kijelölte a következő évekre az utat azzal, hogy mellékletében meghatározta azokat a kérdéseket, amelyek a gyanúsítottak vagy vádlottak jogainak megerősítése érdekében uniós szintű intézkedést igényelnek.

Egyetértek Karsai Krisztinával, aki szerint „A hat (büntető)eljárási jogokat közelítő irányelv elfogadtatási tervének bejelentése a 2009-ben deklarált európai kriminálpolitika »erős« kezdésének is tekinthető: a jogközelítő irányelveket néhány éven belül el is fogadták a tagállamok.”⁶

Ezúttal nem a terheltet megillető garanciák biztosítását szolgáló egyetlen jogi eszköz elfogadtatása volt a cél, hanem a lépésről lépésre haladás.

Az egyes intézkedések – amelyekkel kapcsolatban a Bizottságnak javaslatot kellett benyújtania – az Ütemterv szerint a következők voltak:

- Fordítás és tolmácsolás
- A jogokról és a vádakról való tájékoztatás
- Jogi tanácsadás és költségmentesség
- Kapcsolattartás a családtagokkal, a munkaadókkal és a konzuli hatóságokkal.
- A veszélyeztetett gyanúsítottakra vagy vádlottakra vonatkozó különleges biztosítékok.⁷

A felsorolás nem tartalmazza a tárgyaláson való jelenlét jogát, de az Ütemterv 2. pontja lehetőséget adott arra, hogy más, konkrétan fel nem sorolt kérdésekben is lehetőség nyíljon javaslat benyújtására, amennyiben az szükséges.

A Bizottság 2013-ban egy „csomagot” terjesztett elő a büntetőeljárás során a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésének garanciáival kapcsolatban. Ennek része volt az ártatlanság vélelmének és a tárgyaláson való jelenléthez való jognak a megerősítését célzó irányelv, a gyermekek részére nyújtandó különleges biztosítékokról szóló irányelv és a büntetőeljárások során a gyanúsítottak és a vádlottak, valamint az európai elfogatóparancshoz kapcsolódó eljárásokban a keresett személyek költségmentességéről szóló irányelv is.

3. A tárgyaláson való jelenlét jogának megerősítéséről szóló irányelv

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:133214#:~:text=After%20setting%20out%20the%20rights%20that%20a%20defendant,at%20the%20time%20of%20his%20or%20her%20arrest,2024.m%C3%A1rcius%2024.>

⁵ A Tanács állásfoglalása (2009. november 30.) a büntetőeljárásokban a gyanúsítottak vagy vádlottak eljárási jogainak megerősítését célzó ütemtervről (EGT-vonatkozású szöveg) 2009/C 295/01 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2009.295.01.0001.01.HUN&toc=OJ%3AC%3A2009%3A295%3ATO C,2024.m%C3%A1rcius%2024.

⁶ KARSAI Krisztina: *Európai büntetőjog*. Internetes Jogtudományi Enciklopédia. https://ijoten.hu/szocikk/europai-buntetojog#_ftn11, 2024. március 24.

⁷ Ezen kívül az F intézkedés a letartóztatással kapcsolatos problémák megvitatását is célként tűzte ki.

Ilyen előzmények után került sor az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/343 az ártatlanság véelme egyes vonatkozásainak és a tárgyaláson való jelenlét jogának megerősítéséről szóló irányelvnek⁸ elfogadására 2016. március 9-én, a terhelti jogok érvényesülését biztosító irányelvek között negyedikként. A megfelelésig biztosításának határideje 2018. április 1. napján letelt.

Az Irányelv lényegesen nagyobb terjedelemben foglalkozik az ártatlanság véelmének egyes aspektusaival, mint a tárgyaláson való jelenlét jogával. Ez utóbbira mindössze két cikk tartalmaz rendelkezéseket: a 8. és a 9. cikk.

A terhelt tárgyaláson való jelenlétének joga a tisztességes eljárás követelményéből vezethető le.⁹

Mielőtt az egyes garanciákat részleteznénk, egy általános megjegyzést kell tennünk. A hazai jogszabályok vonatkozásában a *gyanúsított* tárgyaláson való jelenlétével nem tudunk érdemben foglalkozni. Ennek az az oka, hogy a gyanúsított elnevezést a nyomozás során alkalmazzuk a terheltre, az eljárás ezen szakaszában pedig tárgyalásra az adott ügyben nem kerülhet sor. A nyomozás során is vannak olyan kérdések, amelyekben a nyomozási bíró dönt, de a nyomozási bíró előtt folyó eljárásban tárgyalás nincs, a nyomozási bíró vagy az iratok alapján dönt vagy ülést tart. Felmerülhet a kérdés, hogy ki lehetne-e tágítani az irányelv alkalmazási körét a nyomozási bíró eljárására is, de egyrészt ennek keretében tárgyalásra nem kerül sor, másrészt a nyomozási bíró nem az ügy érdemében hoz határozatot, nem a vádról dönt. A magyar büntetőeljárás szabályok szerint a bírósági eljárás azon szakaszában, amikor a bíróság tárgyalást tart, a terheltet *vádlottnak* nevezzük.

A 2017. évi XC. törvény hatálybalépésével a hazai bírósági eljárásban a korábbinál lényegesen nagyobb jelentőséggel bír az *előkészítő ülés*. Erre az eljárási szakaszra főszabályként minden ügyben sor kerül, ezen a terhelt részvétele kötelező¹⁰ és az ügyben akár érdemi határozat, bűnösséget megállapító ítélet is születhet. A tárgyalással való hasonlósága okán az Irányelv rendelkezései akár alkalmazhatók is lennének rá, de nem hagyhatjuk figyelmen kívül, hogy fel sem merül az a lehetőség, hogy a vádlott eldöntse, részt kíván-e venni az előkészítő ülésen, hiszen a kötelező részvétel miatt a távolmaradása eljárásjogi következményeket von maga után. Ez alól kivételt jelent, ha az ügy több vádlott ellen folyik. Ilyen esetben a más vádlotthoz kötődő, különböző időpontban megtartott előkészítő ülésen a vádlott és védője nem köteles jelen lenni. (Be. 499. § (6) bek.)

Így az Irányelv 8. cikkének (1) bekezdésében írt, egyszerűnek tűnő mondat, amely szerint „A tagállamok biztosítják, hogy a gyanúsítottaknak és a vádlottaknak joguk van a tárgyalásukon jelen lenni” rögtön több értelmezési problémát is felvet: gyanúsítottokról a korábban írtak miatt nem beszélhetünk, viszont felmerül a kérdés, hogy a tárgyalás mellett a nyilvános ülést is bevonjuk-e az Irányelv hatókörébe.

A vádlott tárgyaláson való jelenlétét a hatályos Be. általában biztosítja, a következőkben tárgyalat kivételek összhangban állnak az EU 2016/343 irányelvében írtakkal.

4. Milyen feltételekkel lehet megtartani a tárgyalást a vádlott távollétében?

⁸ Az irányelvről, elsősorban annak az ártatlanság véelméhez kapcsolódó rendelkezéseiről – korábban részletesebben írtam: RÓTH Erika: Irányelv az ártatlanság véelméről. *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/1. Különszám, 95–106.

⁹ (33) Preambulum bekezdés. Bár a vádlott jelenléte valóban szükséges ahhoz, hogy a tisztességes eljáráshoz tartozó jogosultságok többségét gyakorolja, „a vádlott jelenlétében való tárgyalás általános szabálya alól minden országban engednek kivételt”. BÁRD Károly: *Emberi jogok és a büntető igazságszolgáltatás Európában. A tisztességes eljárás büntetőügyekben – emberijog-dogmatikai értekezés*. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2007. 179.

¹⁰ A Be. 499. § (5) bekezdése szerint „Az előkészítő ülésen az ügyész és a vádlott jelenléte kötelező. Ha az eljárásban védő vesz részt, az előkészítő ülés a védő távollétében nem tartható meg”.

Mielőtt sorra vesszük azokat az eseteket, amikor a vádlott távollétében is sor kerülhet a tárgyalás megtartására, fontos tisztáznunk, hogy a Be. hatályos szövege szerint a kiindulópont ma is az, hogy *a tárgyaláson a vádlott részvétele kötelező*. Azokat az így kivételesnek mondható eseteket, amikor a vádlott távollétében is megtartható a tárgyalás, két csoportba sorolhatjuk. Az egyik, amikor a vádlott dönt úgy, hogy nem kíván részt venni az ügyében tartott tárgyaláson, lemond a tárgyaláson való jelenlét jogáról, a másik, amikor a bíróság dönt arról – ügyészi indítványra vagy anélkül –, hogy a vádlott távolmaradása esetén is megtartja a tárgyalást. Szabó Judit a jelenlétről lemondás jogkövetkezményei közötti különbséget emeli ki: „az általános szabályok kifejezett lemondásra alkalmazhatóak, míg ráutaló magatartásra nem, ott mintegy »büntetésből« lépnek be a külön eljárás szabályai.”¹¹

A *tárgyaláson való jelenlét jogáról való kifejezett lemondás* nem tekint vissza hosszú múltra a magyar büntetőeljáráásban. A Be. 430. § (1) bekezdésében írtak szerint „A vádlott a tárgyaláson való jelenlét jogáról a vádemelés után bármikor lemondhat, ha

a) védővel rendelkezik, és

b) a védőt megbízza a kézbesítési megbízotti feladatok ellátásával.”

Ez azonban nem azonos azzal, amikor a vádlott szabályszerű idézés ellenére nem jelenik meg a tárgyaláson, hiszen a tárgyaláson való jelenlét jogáról kifejezetten nyilatkoznia kell, amit vagy a bíróság előtt szóban, vagy a védője által ügyvédi ellenjegyzéssel ellátott okiratban tehet meg. (Be. 430. § (2) bek.) A lemondás következménye az lesz, hogy – értelemszerűen – a tárgyalást a vádlott távollétében is meg kell tartani és a bíróság az eljárást a meg nem jelent vádlottal szemben befejezheti. (Be. 430. § (7) bek.)

A tárgyaláson való jelenlét jogára vonatkozó szabályozás a jelenleg hatályos törvényben lényegesen eltér a korábbi törvény rendelkezéseitől. Ahogy a 2017. évi XC. törvény Indokolásában olvashatjuk „A törvény a vádlott tárgyaláson történő jelenlétének rendezésében koncepcionális változtatást hajt végre. A jelenlegi szabályozás szerint a vádlott azt követően jelentheti be, hogy a tárgyaláson nem kíván részt venni, ha a bíróság úgy ítéli meg, hogy a tárgyalás a vádlott távollétében megtartható és tájékoztatja a vádlottat a bejelentés lehetőségéről. A törvény ezzel szemben abból az elvből indul ki, hogy a tárgyaláson történő jelenlét elsősorban a vádlott joga és nem kötelessége. Erre figyelemmel a vádlott a bíróság külön felhívása nélkül a bírósági eljárás bármely szakaszában, illetve az elsőfokú bírósági tárgyalás során bármikor bejelentheti, hogy a tárgyaláson nem kíván jelen lenni.”¹² Így mára meghaladottá vált az az 1998. évi XIX. törvény alapján helyes megközelítés, amelyet több szerző is hangsúlyozott: a főszabály a vádlott jelenléte volt, az ettől való eltérés a bíróság mérlegelésétől függött, quasi az eljáró bíróság engedélye volt szükséges ahhoz, hogy a vádlott lemondhasson a jelenlét jogáról.¹³

A bíróság azonban azt a vádlottat is kötelezheti a jelenlétre, aki lemondott a tárgyaláson való jelenlét jogáról, ha az a bizonyítás érdekében vagy azért szükséges, mert a kézbesítési megbízott bejelentette, hogy feladatának teljesítése önhibáján kívüli okból elháríthatatlan akadályba ütközik. (Be. 428. § (2) bek.) A bíróság erről végzésben dönt, amely ellen a fellebbezés lehetőségét a törvény kizárja. (Be. 428. § (3) bek.) Ezeknek az eseteknek a szabályozása taxatív jellegű. Így ha „a tárgyaláson való jelenlét jogáról a lemondás minden tekintetben szabályszerű volt, akkor azt a bíróságnak is tiszteletben kell tartania, és a terheltet

¹¹ SZABÓ Judit: Makacssági eljárás a hazai büntetőperben. In: CZINE Ágnes (szerk.): *Király Tibor emlékkötet 2022*. ORAC Kiadó, Budapest, 2022. 293.

¹² A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény Indokolása – A 428. §-hoz kapcsolódó indokolás.

¹³ UJVÁRI Ákos: A vádlott tárgyaláson való jelenléte a Be. 279.§ (3) bekezdésének tükrében, avagy a Be. új jogintézménye: a vádlott bejelentett távolléte. In: GÁL István László (szerk.): *Tanulmányok Tóth Mihály professzor 60. születésnapja tiszteletére*. Pécs, 2011. 531–532.

kizárólag abban az esetben kötelezheti a tárgyaláson megjelenésre, ha egyes büntetőeljárási érdekek a terhelt önrendelkezését megelőzik.”¹⁴

A lemondásra a vádemelést követően bármikor sor kerülhet. Amennyiben a vádlott később mégis jelen kíván lenni a tárgyaláson, ezt az ügydöntő határozat kihirdetéséig bejelentheti a bíróságnak, ezzel a korábbi (a tárgyaláson való jelenlétről lemondó) nyilatkozata hatályát veszti. A jelenléti joggal való rendelkezés annyiban korlátozott, hogy ha a vádlott ismételten le kíván mondani a tárgyaláson való jelenlét jogáról, azt csak a bíróság engedélyével teheti meg. E korlátozás oka a törvény indokolása szerint az, hogy „a vádlott indokolatlanul ne változtatgassa meg a nyilatkozatát, azt kellő megfontolás után tegye meg és kellő komolysággal bírjon”.¹⁵

Hangsúlyozni szeretném, hogy a tárgyaláson való jelenlét jogáról történő lemondás nem azonos a tárgyaláshoz való jogról történő lemondással, amelynek az előkészítő ülésen hozható döntések szempontjából van jelentősége.

Már korábban is említettem, hogy a hatályos magyar büntetőeljárási törvény lehetővé teszi a bűnösséget megállapító ítélet meghozatalát az előkészítő ülésen, ami formáját tekintve nyilvános ülés, nem pedig tárgyalás. Mivel erre csak akkor kerülhet sor, ha a vádlott jelen van és a bűnösségét beismeri, valamint a beismeréssel érintett körben a tárgyaláshoz való jogáról lemond, az Irányelv rendelkezéseinek teljesülését e tekintetben nem vizsgáljuk.

Az Irányelv 8. cikk (2) bekezdése lehetőséget biztosít a tagállamoknak arra, hogy lehetővé tegyék „olyan tárgyalás megtartását is a vádlott távollétében, amelynek eredményeként határozat születhet a gyanúsított vagy a vádlott bűnösségéről vagy ártatlanságáról”.

Ennek feltétele, hogy

- a) a gyanúsítottat vagy a vádlottat kellő időben tájékoztatták a tárgyalásról és a meg nem jelenés következményeiről; vagy
- b) a tárgyalásról értesített gyanúsítottat vagy vádlottat általa meghatalmazott vagy az állam által kirendelt védő képviseli.

Ez a rendelkezés az érdemi döntés meghozatalát, a vádlott büntetőjogi felelősségének megállapítását is lehetővé teszi a vádlott távollétében, ha a feltételek teljesülnek. A hazai Be. rendelkezései alapján több ilyen esetet tudunk azonosítani.

Az általános eljárási szabályok szerint a tárgyalás megtartására sor kerülhet a szabályszerű idézésre meg nem jelent szabadlábon lévő vádlott távollétében, de ezen nem lehet befejezni a bizonyítási eljárást, nem kerülhet sor érdemi döntés meghozatalára. (Be. 429. § (3) bek.) Ez esetben a vádlott jelenléte kötelező lenne, hiszen a jelenléti jogáról nem mondott le. A tárgyalásnak a vádlott nélkül történő megtartásához két feltétel együttes fennállása szükséges: az idézés szabályszerű volt és a vádlott szabadlábon van. A másik lehetőség, hogy akár érdemi döntés is hozható a vádlott távollétében, ha az a vádlott felmentését vagy az eljárás megszüntetését eredményezi. (Be. 429. § (3) – (4) bek.)

Az Irányelv 8. cikk (2) bekezdésének a) pontjában írt feltételek ebben az esetben teljesülnek, hiszen a szabályszerű idézés azt jelenti, hogy a vádlott értesült a tárgyalás időpontjáról. Az idézés pedig a távolmaradás következményeire is kiterjedő figyelmeztetést, tájékoztatást tartalmaz. (Be. 114. § (1) bek. d) pont)

A következő eset az, amikor a tárgyalás egésze megtartható a vádlott távollétében, ha az eljárás során a vádlott kényszergyógykezelésének elrendelése merülhet fel, és az állapota miatt a tárgyaláson nem jelenhet meg, illetve a jogainak gyakorlására képtelen. (Be. 429. § (2) bek.) Ebben az esetben kóros elmeállapotú vádlottról van szó, amikor a védő részvétele kötelező. (Be. 44. § c) pont)

¹⁴ POLT Péter (főszerk.): *Nagykommentár a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvényhez.* <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/396/id/A17Y0090.KK/ts/20240901/lr/chain21337>, 2024. december 21.

¹⁵ A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény Indokolása – A 431. §-hoz kapcsolódó indokolás.

A külön eljárások körében három olyan eljárást is találunk, amikor a tárgyalás a vádlott távollétében kerülhet megtartásra. Ezek

- az eljárás a távollévő terhelttel szemben
- az eljárás a külföldön tartózkodó terhelt távollétében és
- a biztosíték letétbe helyezésével folyó eljárás.

Az *in absentia* eljárás kivételes, de számos országban ismert lehetőség. Ahogy Bárd Károly írja, „Az eljárási jogok gyakran azzal kísérik meg a szökésben lévő, rejtőzködő vagy engedetlen terhelteket megjelenésre bírni, hogy távolmaradásuk esetére processzuális hátrányokat helyeznek kilátásba. Maga az *in absentia* eljárás is ilyen fenyegetés: a terhelt számolhat azzal, hogy elesik a személyes védekezés lehetőségétől.”¹⁶ A távollévő terhelttel szemben lefolytatható külön eljárás szankció jellegét hangsúlyozza Csák Zsolt is.¹⁷ A távollévő terhelt felkutatása érdekében a hatóságok kötelesek minden lehetséges eszközt igénybe venni. Csak akkor folytatható az eljárás, azaz kerülhet sor a tárgyalás megtartására a vádlott távollétében, ha ezek az intézkedések észszerű időn belül nem vezetnek eredményre és a törvényben írt további feltételek is fennállnak. Ebben az esetben ugyan a vádlott (véltetően) nem szerez tudomást a tárgyalás határnapjáról, de az eljárásban a *védő részvétele kötelező* lesz. Ha a terhelt a felkutatására tett intézkedések ellenére sem volt fellelhető ez a szabályozás összhangban áll az Irányelv 8. cikk (4) bekezdésébe írt feltételekkel.

Meg kell jegyeznünk, hogy a korábbi büntetőeljárás törvény távollévő terhelt esetén alkalmazandó szabályaival szemben merülhettek volna fel kifogások, de az *Alkotmánybíróság 14/2004. (V.7.) határozatának* eredményeként sor került a feltételek pontosítására.¹⁸ A védő részvétele mellett ebben az esetben további garanciát jelent, hogy ha az eljárás során a vádlott elérhetősége ismertté válik, a vádlott felkutatására tett intézkedések eredményre vezetnek, a rendes eljárás szabályai szerint kell folytatni az eljárást és biztosítani kell, hogy a vádlott a quasi vagy tényleges jogorvoslatok folytán ne kerüljön hátrányosabb helyzetbe ahhoz képest, mintha a tárgyalást kezdettől fogva a jelenlétében folytatták volna le. Erre az eljárás szakaszaitól függően különböző megoldásokat biztosít a Be.

Az előzőekben ismertetett szabályok összhangban állnak az Irányelv 8. cikkének (4) bekezdésében és a 9. cikkben foglaltakkal, hiszen biztosított a vádlott joga az új tárgyaláshoz, illetve olyan jogorvoslatához, amely lehetővé teszi az ügy érdemi részének új elbírálását.

A *külföldön tartózkodó terhelt távollétében lefolytatott eljárás* esetén az a lehetőség érdemel külön figyelmet, ha a terhelt hazatérése nem az ő akaratán múlik, mivel külföldön fogva tartják. Ebben az esetben csak a terhelt hozzájárulásával kerülhet sor arra, hogy a bíróság a távollétében eljárjon. Ezáltal a tárgyaláson való jelenlét joga biztosított, de arról a terhelt – hozzájárulva az eljárás távollétében való lefolytatásához – lemondhat. Ha a terhelt az eljárás folytatásához nem járul hozzá, a bíróság az eljárást felfüggeszti. (Be. 756. § (3) bek.)

¹⁶ BÁRD Károly: i.m. 201.

¹⁷ Álláspontja szerint „a Be. CI. Fejezetében szabályozott külön eljárás egyfajta felróhatósági eljárás, amely a büntetőügy teljes lefolytatásával és jogerős marasztaló határozat meghozatalával szankcionálja a terheltet, ha kivonja magát az eljárás alól.” CSÁK Zsolt: Alapelvek az egyszerűsítés oltárán, avagy ítélet vádlott nélkül. In: CZINE Ágnes (szerk.): *Király Tibor emlékkötet 2022*. ORAC Kiadó, Budapest, 2022. 90.

¹⁸ Az Alkotmánybíróság hivatkozott határozata a büntetőeljárásról szóló korábbi törvény (1998. évi XIX. törvény) távollévő terhelttel szembeni eljárásra vonatkozó rendelkezései közül többnek az alkotmányellenességét megállapította és azokat megsemmisítette. A távollévő terhelttel szembeni eljárás alkotmányosságának vizsgálatáról több szerző is írt. A teljesség igénye nélkül lásd: BÁRD Károly: i.m. 205–208.; NAGY Anita: Eljárás távollévő terhelttel szemben. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politicadica*, Tomus XXIV. Miskolc, 2006. 129–131.; SZENTJÓBI Zoltán: A távollétes eljárás jövője a magyar büntetőeljárásban. *Büntetőjogi Szemle*, 2017/2. 119–122.; CSÁK Zsolt – CZEBE András: A távollévő terhelttel szembeni eljárás alapjogi követelményei a Kúria elvi iránymutatásai tükrében. *Kúriai Döntések*, 2024/10. 1836–1837.

A biztosíték letétbe helyezése mellett folyó eljárásban kifejezetten az életvitelszerűen külföldön élő terhelt kívánsága, hogy hazatérhessen, az eljárási cselekményeken ne kelljen megjelennie. Ezért ő vagy védője indítványozza biztosíték letétbe helyezésének engedélyezését. A biztosíték összegének letétbe helyezését követően az eljárási cselekmények és a tárgyalás is megtartható és az eljárás befejezhető a terhelt távollétében. (Be. 758. § (1) bek.) Ebben a külön eljárásban is kötelező a védő részvétele (Be. 758. § (3) bek.), aki a védői feladatok mellett kézbesítési megbízottként is eljár (Be. 757. § (2) bek. d) pont), rajta keresztül értesül a terhelt az eljárási cselekmények és a tárgyalás időpontjáról is. A tárgyalás időpontjáról tehát a vádlott tudomást szerez és védő is eljár az érdekében.

Mivel az Irányelv 8. cikk (6) bekezdése szerint „Ez a cikk nem érinti azokat a nemzeti szabályokat, amelyek előírják, hogy az eljárást, vagy annak bizonyos szakaszait írásban folytassák le, amennyiben ez a tisztességes eljáráshoz való joggal összhangban áll”, a *büntetővégzés meghozatalára irányuló eljárás* sem jelenti azt, hogy a vádlott tárgyaláson való jelenlétének joga sérül. Erre a 9. cikkben írt jogorvoslati lehetőséggel kapcsolatban még visszatérek.

Ha a tárgyalás a 8. cikkben írt feltételek fennállása esetén megtartható a vádlott távollétében, elvileg nem is kötelező a 9. cikkben megkövetelt jogorvoslat biztosítása, hiszen ezt akkor kell biztosítani, ha a vádlott nem volt jelen a saját tárgyalásán és a 8. cikk (2) bekezdésében meghatározott feltételek nem teljesültek. Így, ha a korábban írt feltételeknek megfelelően folytatták le a vádlott távollétében az eljárást, a jogorvoslati lehetőség biztosítása sem feltétlenül elvárt. Ugyanakkor természetesen azt sem tiltja az Irányelv, hogy biztosított legyen az új tárgyaláshoz való jog vagy más jogorvoslat akkor is, ha a vádlottat tájékoztatták a tárgyalásról és a meg nem jelenés következményeiről vagy a védő részt vett az eljárásban.

Viszont, ha a gyanúsított vagy a vádlott nem volt jelen a saját tárgyalásán és a 8. cikk (2) bekezdésében meghatározott feltételek nem teljesültek, kötelező a jogorvoslati lehetőség biztosítása, ami a 9. cikk alapján azt jelenti, hogy az érintett személynek joga van egy új tárgyaláshoz, vagy más olyan jogorvoslati lehetőséghez, amely lehetővé teszi az ügy érdemi részének új elbírálását, ideértve új bizonyíték megvizsgálását, és amely az eredeti határozat megváltoztatásához vezethet.¹⁹ Ezzel az irányelv jogorvoslati lehetőség biztosítását írja elő a terhelt számára annak érdekében, hogy az őt megillető jogokat egy újabb tárgyaláson gyakorolni tudja.

Tekintsük át, hogyan alakul *a jogorvoslatokkal kapcsolatos hazai szabályozás*. Először is leszögezhetjük, hogy a hatályos rendelkezések alapján a 8. cikk (2) bekezdésében írt feltételek a Be. alapján teljesülnek, így a jogorvoslati lehetőség biztosítása nem lenne feltétlenül kötelező.

Ha a vádlott távollétben az általános szabályok szerint került sor a tárgyalás megtartására (szabályszerű idézés ellenére nem jelent meg a szabadlábban lévő vádlott vagy a vádlott kényszergyógykezelésének elrendelése merülhet fel, és az állapota miatt a tárgyaláson nem jelenhet meg, illetve a jogainak gyakorlására képtelen), *az ügydöntő határozattal szemben jogorvoslati jogával élhet, fellebbezést jelenthet be*. Amennyiben felmentő vagy eljárást megszüntető határozat születik a vádlott távollétében, valószínűleg ritkán kerül sor fellebbezés benyújtására.

A *távollévő terhelttel szembeni eljárásban* különböző jogorvoslati lehetőségeket tartalmaz a Be. attól függően, hogy mikor – az eljárás mely szakaszában – vált ismerté a terhelt tartózkodási helye, mikor vezettek eredményre a felkutatására tett intézkedések. Még akkor is kezdeményezhető jogorvoslat, ha a jogerős ügydöntő határozat meghozatala után válik ismertté a terhelt tartózkodási helye. Ebben az esetben a javára perújítási indítványt lehet előterjeszteni. (Be. 752. § (4) bek.)

¹⁹ Lásd még az Irányelv (34) Preambulum bekezdésben írtakat, amely szerint amennyiben „a vádlott rajta kívül álló okok miatt nem tud jelen lenni a tárgyaláson, biztosítani kell számára annak lehetőségét, hogy a nemzeti jogban előírt határidőn belül új tárgyalási időpontot kérjen.”

Az, hogy a terhelt „előkerülése” esetén a jogorvoslat, az ügy újratárgyalásának lehetősége biztosított, a Be. rendelkezéseiből megállapítható, kérdéses azonban, hogy ezek az igénybe vehető jogorvoslatok mennyire hatékonyak, hoznak-e érdemi változást az ügy kimenetelét illetően. A perújítással kapcsolatos joggyakorlat elemzésének eredménye alapján Csák Zsolt a következőket írta: „a terhelt távollétében lefolytatott eljárások esetén a perújítás kötelező elrendelése ugyan felfogható fontos, garanciális követelményként, azonban az esetek többségében csupán látszateredményeket hoz. Általában nem eredményez változtatást, csupán a törvényi előírásnak megfelelő, kötelező elrendelésre kerül sor. A jogerős határozatok ténybeli alapon történő megváltoztatása viszont meglehetősen ritka.”²⁰ Ugyanakkor más – optimista – megközelítésben ez azt jelenti, hogy a terheltet nem érte hátrány akkor sem, ha a távollétében hozott határozatot a bíróság, a döntés megalapozott és törvényes volt.

A *biztosíték letétbe helyezése mellett folyó eljárásban* külön, erre az eljárásra irányadó jogorvoslat nincs, de ahogy említettem, a terhelt akaratának megfelel, érdekével összhangban áll a tárgyalás megtartása a távollétében.

Ahogy korábban jeleztem, röviden visszatérek a *büntetővégzés meghozatalára irányuló eljárásra*. Ez a külön eljárás az Irányelv 8. cikk (6) bekezdése által tolerált kivételek közé tartozik, de a törvény lehetőséget biztosít arra, hogy a vádlott jogorvoslattal éljen, tárgyalás tartását kérje. Erre nem kifejezetten azért kerülhet sor, mert a vádlott távollétében folytatták le az eljárást. Ezzel a speciális jogorvoslattal teszi lehetővé a jogalkotó – nem csak a terhelt, de más jogosultak számára is – hogy tárgyalás tartását kérjék, és ezzel elérjék, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog teljes mértékben érvényesüljön, azaz a bíróság nyilvános tárgyaláson döntsön, a vádlott meghallgatására sor kerüljön, bizonyítással kapcsolatos jogainak gyakorlására lehetősége legyen.

Az előzőekben felvázolt jogorvoslati lehetőségek mindegyike lehetővé teszi az ügy érdemi részének új elbírálását, ideértve új bizonyíték megvizsgálását, és az eredeti határozat megváltoztatásához vezethet.

Ahogy az Irányelv (35) Preambulumbekezdésében is olvashatjuk, a tárgyaláson való jelenlét joga nem abszolút. „Bizonyos feltételek esetén a gyanúsítottak és a vádlottak kifejezetten vagy hallgatólagosan, ugyanakkor egyértelműen lemondhatnak erről a jogról.” A *hallgatólagos lemondás* azt jelenti, hogy a vádlott nem él a nyitva álló jogorvoslati lehetőséggel, azaz a távollétében meghozott határozatot tudomásul veszi. Ezzel azt is kifejezésre juttatja, hogy nem sérelmezi a tárgyalás távollétében való megtartását.

5. A telekommunikációs eszköz használata és a tárgyaláson való jelenléthez való jog

Az eddigiekben azt láthattuk igazolva, hogy a hatályos rendelkezések alapján a magyar büntetőeljárás megfelel az Irányelvben írt követelményeknek. Az utóbbi néhány évben azonban felmerült egy sajátos probléma.

A jelenlét – és így a tárgyaláson való jelenlét is – hagyományosan és elsősorban a *személyes jelenléte*t jelenti, de a közelmúltban a COVID-19 világjárvány egészen új helyzetre világított rá. Nem csak hazánkban, de más államokban is a telekommunikációs eszköz útján történő jelenlét biztosította azt, hogy a folyamatban lévő eljárás a járványhelyzet ellenére haladjon, észszerű időn belül befejeződjön, de – amint a Magyar Helsinki Bizottság rámutatott – „Az Európai Unió tagállamaiban már a COVID-19 válság előtt vita tárgyát képezte, hogy biztosított-e a vádlott részvétele a büntetőeljárásban, ha videokonferencián keresztül hallgatják

²⁰ CSÁK Zsolt: Alapelvek az egyszerűsítés oltárán ... 98.

meg.”²¹ Kétségtelen, hogy a telekommunikációs eszköz útján történő kihallgatás nélkül az igazságszolgáltatás működése a járványhelyzet idején nehézségekbe ütközött volna és azt követően is jelentős költségmegtakarítást jelent az alkalmazása, hiszen a fogvatartott vádlottak szállítása mellőzhető, az őket fogvatartó intézményből kerülhet sor a kihallgatásukra.

A tárgyaláson való részvétel megvalósul, de nem személyesen, a tárgyalóteremben van jelen a vádlott, ami a tisztességes eljáráshoz kapcsolódó egyes jogainak gyakorlása szempontjából vehet fel problémákat.²²

A hazai szabályozás szerint egyes esetekben a telekommunikációs eszköz útján történő meghallgatásra csak a terhelt hozzájárulásával kerülhet sor (személyi szabadságot érintő bírói engedélyes kényszerintézkedés elrendelése céljából tartott ülésen a nyomozási bíró eljárásában, az előkészítő ülésen), amely hozzájárulással a terhelt quasi lemond a tárgyaláson való személyes jelenlét jogáról.

Összegzés

Az EU 2016/343 irányelvének (33) Preambulumbekezdése szerint „A tisztességes eljáráshoz való jog a demokratikus társadalom egyik alapelve. A gyanúsítottaknak vagy a vádlottaknak a tárgyaláson való jelenlétre vonatkozó joga ezen a jogon alapul, és azt az egész Unióban biztosítani kell.” Ugyanakkor felmerülhetnek olyan körülmények, amikor a terheltet megillető garanciák sérelme nélkül vagy éppen a terhelt akaratnyilvánítása alapján megengedhető a terhelti jelenlét mellőzése.

Kétségtelen, hogy olyan alapvető terhelti jogosultságról van szó, amelyre tekintettel a jogalkotónak nagyon körültekintően kell eljárni azon feltételek meghatározásakor, amelyek fennállása esetén a vádlott távollétében is lehetséges a tárgyalás megtartása.

A jelen tanulmányban igyekeztem sorra venni azon esetek többségét, amikor a hatályos büntetőeljárás szabályok szerint a tárgyalás megtartható a vádlott távollétében. Terjedelmi korlátok miatt azonban nem tértem ki azokra a szabályokra, amelyek például a rendfenntartás vagy a különleges bánásmódot igénylő személy védelme érdekében teszik lehetővé a tárgyalás egy részének lefolytatását akkor is, ha a vádlottat a tárgyalóteremből el kell távolítani.

A hazai szabályok rövid áttekintésének eredményeként megállapítható, hogy azok az esetek, amikor a tárgyalás a vádlott távollétében megtartható, nem állnak ellentétben az Irányelvben megfogalmazott elvárásokkal.²³

Felhasznált irodalom:

²¹ Képernyőn az igazság – elektronikus kapcsolattartás a büntető igazságszolgáltatásban. Kutatási jelentés. Magyar Helsinki Bizottság, 2021. (A továbbiakban MHB Kutatási jelentés) https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2020/11/HHC_remote_justice_HUN_211130.pdf, 2024. március 22. 2.

²² A Helsinki Bizottság kutatás összefoglalójában a több kérdést vetett fel, többek között, hogy biztosított-e a tárgyaláson való hatékony részvétel, a vádlott megfelelően tudja-e követni, hogy pontosan mi történik a tárgyaláson, lehetősége van-e a védőjével való négy szemközti, bizalmas konzultációra, a terheltnek, a védőnek, de ugyanúgy a bíróságnak van-e lehetősége a non-verbális jelek érzékelésére és értelmezésére, sérül-e a tárgyaláson való személyes jelenléthez való jog, a sérülékeny csoportokhoz tartozó terhelt számára biztosított-e speciális segítség, érvényesül-e az ártatlanság vélelme stb. MHB Kutatási jelentés. 2. és 6.

²³ Az általa megfogalmazott kritikák ellenére Csák Zsolt is megállapítja, hogy „a hatályos Be. olyan rendelkezéseket tartalmaz, amely az Irányelvben foglaltaknak mindenben megfelelnek”. Csák Zsolt: Az in absentia eljárások megítélése az Európai Unió és az Európa Tanács irányelvei és ajánlásai tükrében. *Miskolci Jogi Szemle*, 2019/2. Különszám 1. kötet. 175.

BÁRD Károly: *Emberi jogok és a büntető igazságszolgáltatás Európában. A tisztességes eljárás büntetőügyekben – emberijog-dogmatikai értekezés.* Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2007.

CSÁK Zsolt: Az in absentia eljárások megítélése az Európai Unió és az Európa Tanács irányelvei és ajánlásai tükrében. *Miskolci Jogi Szemle*, 2019/2. különszám 1. kötet, 168–176.

CSÁK Zsolt: Alapelvek az egyszerűsítés oltárán, avagy ítélet vádlott nélkül. In: CZINE Ágnes (szerk.): *Király Tibor emlékkötet 2022.* ORAC Kiadó, Budapest, 2022. 87–103.

CSÁK Zsolt – CZEBE András: A távollévő terhelttel szembeni eljárás alapjogi követelményei a Kúria elvi iránymutatásai tükrében. *Kúriai Döntések*, 2024/10. 1834–1846.

KARSAI Krisztina: Európai büntetőjog. Internetes Jogtudományi Enciklopédia. https://ijoten.hu/szocikk/europai-buntetojog#_ftn11, 2024. március 24.

NAGY Anita: Eljárás távollévő terhelttel szemben. *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXIV. (2006), 117–132.

POLT Péter (főszerk.): *Nagykommentár a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvényhez.* <https://uj.jogtar.hu/#doc/db/396/id/A17Y0090.KK/ts/20240901/lr/chain21337>, 2024. december 21.

RÓTH Erika: Irányelv az ártatlanság vélelméről. *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/1. Különszám, 95–106.

SZABÓ Judit: Makacssági eljárás a hazai büntetőperben. In: CZINE Ágnes (szerk.): *Király Tibor emlékkötet 2022.* ORAC Kiadó, Budapest, 2022. 286–294.

SZENTJÓBI Zoltán: A távollétes eljárás jövője a magyar büntetőeljárásban. *Büntetőjogi Szemle*, 2017/2. 116–124.

ÚJVÁRI Ákos: A vádlott tárgyaláson való jelenléte a Be. 279.§ (3) bekezdésének tükrében, avagy a Be. új jogintézménye: a vádlott bejelentett távolléte. In: GÁL István László (szerk.): *Tanulmányok Tóth Mihály professzor 60. születésnapja tiszteletére.* Pécs, 2011. 531–536.

Képernyőn az igazság – elektronikus kapcsolattartás a büntető igazságszolgáltatásban. Kutatási jelentés. Magyar Helsinki Bizottság, 2021. https://helsinki.hu/wp-content/uploads/2020/11/HHC_remote_justice_HUN_211130.pdf, 2024. március 22.

A HALÁLRA ÍTÉLÉS EGY SAJÁTOS MÓDJA A CSÁSZÁRKORI RÓMÁBAN: AZ ÖNGYILKOSSÁGRA KÖTELEZÉS

A specific method of sentencing to death in imperial Rome: Condemnation to suicide

SÁRY PÁL*

Egyes császárok (illetve a császár javaslatára a szenátus) egyes római arisztokratáknak, akiket főbenjáró bűnügyben elítéltek, speciális kegyelmi határozattal engedélyezték, hogy a nyilvános kivégzésük helyett az otthonukban kövessenek el öngyilkosságot az általuk választott módon. Az ilyen öngyilkosságra kötelezett elítéltek mentesültek attól a gyaláztól, amit a nyilvános kivégzés jelentett, s a holttestüket a rokonaik eltemethették. Javaik elkobzása alól azonban az ilyen elítéltek sem mentesültek: mivel halálra ítélték őket, a végrendeletük megdőlt, a hagyatékukat a császári kincstár javára elkobozták.

Kulcsszavak: római büntetőjog, *crimen maiestatis*, halálbüntetés, *indulgentia principis*, *liberum mortis arbitrium*, öngyilkosság, temetés, végrendelet érvénytelenné válása, vagyonelkobzás

Some emperors (or, at the suggestion of the emperor, the senate) allowed certain Roman aristocrats, who had been convicted of capital crimes, to commit suicide in their homes in the way they chose, instead of being publicly executed. Convicts forced to commit suicide in this way were freed from the disgrace of a public execution, and their bodies could be buried by their relatives. However, such convicts were not exempt from the confiscation of their property either: since they were sentenced to death, their wills became invalid, and their estates were confiscated to the imperial treasury.

Keywords: Roman criminal law, *crimen maiestatis*, death punishment, *indulgentia principis*, *liberum mortis arbitrium*, suicide, funeral, invalidation of a will, confiscation

A római büntetőjog világszerte elismert kutatói közé tartozott Richard Alexander Bauman (1919–2006), aki azonban műveiben számos olyan megállapítást is tett, melyek helyessége erősen vitatható. Bauman kései műveiben előszeretettel foglalkozott azzal a kérdéssel, hogy miként hatott a *humanitas* eszméje a római büntetőjog fejlődésére.

Úgy vélte, hogy a *humanitas* eszméje akkor érvényesült először jelentősen a római büntetőjogban, amikor a bűnelkövetők számára lehetővé tették az önkéntes száműzetésbe vonulást, ami által a halálbüntetés elkerülhetővé vált, s ami az emberi jogok történetének is fontos állomása.¹ E nézet véleményem szerint téves, hiszen csak a római polgárokat illette meg

* PROF. DR. SÁRY PÁL
PhD intézetigazgató, intézeti tanszékvezető egyetemi tanár
Miskolci Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Jogtörténeti és Jogelméleti Intézet
Római Jogi Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
pal.sary@uni-miskolc.hu

¹ Richard A. BAUMAN: *Crime and Punishment in Ancient Rome*. Routledge, London – New York, 1996, 14; Uő: *Human Rights in Ancient Rome*. Routledge, London – New York, 2000, 44.

az a jog, hogy a népgyűlés (*comitia centuriata*) által kiszabható halálbüntetés elkerülése végett önként száműzetésbe vonuljanak;² e jog biztosítása mögött tehát nem a bűnelkövetők emberi mivoltának tisztelete, hanem a római polgárjog (*civitas Romana*) tiszteletben tartása állt.³

A késő köztársaság kori Rómában a büntetőbíráskodás terén a népgyűlések szerepét fokozatosan az állandó törvényszékek (*quaestiones perpetuae*) vették át. E bíróságok a törvény alapján halálbüntetés helyett csak száműzetést szabhattak ki a bűnelkövetőkre: az önkéntes száműzetésbe (*in exilium*) vonulás lehetőségének biztosítását így felváltotta a római felségterület elhagyására való kötelezés (*interdictio aquae et ignis*).⁴ Bauman szerint annak hátterében, hogy az állandó törvényszékek nem szabhattak ki halálbüntetést, szintén a *humanitas* eszméje állt.⁵ Ez ismét tévedés, hiszen az esküdtzékek kizárólag római polgárok bűnügyeiben ítélkeztek; a magisztrátusok a római polgárjoggal nem rendelkező szabad személyeket és a rabszolgákat bűncselekményeik miatt minden további nélkül kivégezhették.

A késő köztársaság kori jogalkotás fontos produktumai közé tartoztak a tartományi helytartók visszaéléseit (*crimen repetundarum*) büntetni rendelő törvények (*leges de repetundis*).⁶ Bauman úgy véli, hogy e törvényeket is a *humanitas* szellemében hozták, fékezve általuk a peregrinusok elnyomását.⁷ Én ezzel az állítással sem értek egyet. A volt helytartók elleni büntetőeljárásokat véleményem szerint azért kellett lehetővé tenni, hogy a tartományi lakosok lázadás helyett törvényes úton tudjanak sérelmeik miatt elégtételt követelni. A *leges de repetundis* tehát sokkal inkább állambiztonsági célokat szolgáltak, s nem a peregrinusok iránti jóindulatból fakadtak.

A Kr. u. 1. században egyes császárok megengedték egyes halálra ítélt római arisztokraták számára azt, hogy a nyilvános kivégzésük helyett maguk válasszák meg haláluk módját, s otthonukban – a saját maguk által választott módon – kövessenek el öngyilkosságot.⁸ Az antik szerzők ilyenkor a *liberum mortis arbitrium* kifejezést használják.⁹ A főbb ilyen esetek, melyekről a történetírók beszámolnak, az alábbiak.

47-ben Claudius császár (41–54) ítélkezett a galliai Viennából származó Valerius Asiaticus szenátor ügyében, aki kétszer (35-ben és 46-ban) volt *consul*. Tacitus tudósítása szerint a tárgyalásra nem a szenátus ülésén került sor, hanem szűk körben, a császár lakosztályában (*intra cubiculum*). A vádemelés hátterében az állt, hogy Claudius harmadik felesége, Valeria Messalina meg kívánta szerezni Asiaticus pompás kertjeit. Sosibius (aki a perben mellékvádlóként szerepelt) már előzőleg azzal vádolta Asiaticust, hogy Caligula császár (37–41) meggyilkolásának fő kezdeményezője volt, a letartóztatásakor pedig éppen szülőföldje törzseinek fellázítására készült. Suillius (aki a fővádló szerepét töltötte be) e vádat

² Polübiosz azt írja, hogy a főbenjáró ügyek vádlottjai a népgyűlési szavazás befejeződése előtt indulhattak el önkéntes száműzetésükbe egy olyan városba, mely szövetségi szerződést kötött Rómával (*Historiae* 6,14). Vö. Gordon P. KELLY: *A History of Exile in the Roman Republic*. Cambridge University Press, Cambridge, 2006, 17.

³ Bauman álláspontját Kelly is egyértelműen elutasítja (KELLY: i. m. 7–8).

⁴ Vö. KELLY: i. m. 40.

⁵ BAUMAN: i. m. (1996), 26.

⁶ Vö. PÓKECZ KOVÁCS Attila: A magisztrátusi korrupció (zsarolás) büntetőjogi megítélése a köztársaság kori Rómában: *crimen pecuniarum repetundarum*. In: Kőhalmi László et al. (szerk.): *Tanulmányok Bodnár Imre egyetemi adjunktus tiszteletére. Emlékkötet*. Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2014, 388–395; UÓ: Korrupció az ókori római köztársaság vezető körében: a Verres elleni perek. *Miskolci Jogi Szemle* 2021/5, 448–451; P. SZABÓ Béla: A számkivetett jogtudós. P. Rutilius Rufus elítélésének talányai. In: Boóc Ádám – Pókecz Kovács Attila (szerk.): *Studia in honorem Éva Jakab*. Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar – Patrocinium Kiadó, Budapest, 2023, 253–256.

⁷ BAUMAN: i. m. (2000), 62.

⁸ Vö. Theodor MOMMSEN: *Römisches Strafrecht*. Duncker & Humblot, Leipzig, 1899, 934; ZLINSZKY János: *Római büntetőjog*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1991, 91.

⁹ E kifejezés azonban más összefüggésben is előfordul a forrásokban. Curtius Rufus például – Nagy Sándor hódításairól beszámolva (*Historiarum Alexandri Magni libri* 4,4,12) – azt írja, hogy a türosziak közül egyesek – városuk ostromakor – „bezárkóztak otthonukba, hogy szabadon választott halállal haljanak meg...” (Maróti Egon ford.). A latin szövegben ez így olvasható: „*alii foribus aedium obseratis occupant liberum mortis arbitrium...*”

megtoldotta azzal, hogy Asiaticus a katonákat pénzzel és fajtalankodással rávette mindenféle gyalázatra, az idősebb Poppaea Sabinával pedig házasságtörést követett el. (A vádak között tehát állam elleni és nemi erkölcs elleni bűntettek egyaránt szerepeltek.) A tárgyaláson jelen lévő ravasz Vitellius *consul*, a felmentő ítélet elkerülése végett (a császárné céljainak megfelelően) álnok módon – a vádlottnak a köz érdekében tett szolgálataira hivatkozva – „az önkéntes halál engedélyezését javasolta számára (*liberum mortis arbitrium ei permisit*): ezt követte Claudius ugyanilyen kegyes ítélete (*et secuta sunt Claudii verba in eandem clementiam*).”

Az elítélt ezek után otthonában elvégezte „megszokott foglalatosságait, megfürdött, majd derűs lakoma után ... felnyitotta ereit (*venas exolvit*), előbb azonban megtekintette a máglyát s más helyre vitette, hogy az árnyas fák a tűz hevétől ne szenvedjenek.” Tacitus arról is beszámol, hogy Vitellius – a császár tudtán kívül – megbízta embereit, hogy Poppaeát a börtönnel ijesztgetve készítsék öngyilkosságra, amit az asszony csakhamar el is követett.¹⁰

Bauman az esettel kapcsolatban a következőket állapítja meg: (1) a halálra ítélt öngyilkosságra kötelezése Claudius császár újítása volt; (2) az öngyilkosságot elkövető elítélt három kedvezményben részesült: (a) méltósággal halhatott meg, elkerülve a nyilvános kivégzés borzalmát; (b) mentesült a vagyonekobzás alól; s (c) méltó temetésben részesülhetett; (3) az ilyen császári ítéletek hátterében a *humanitas* eszméje állt.¹¹

E megállapításokhoz az alábbi megjegyzéseket fűzném. (1) Sem az ítéletre javaslatot tevő Vitellius, sem maga Claudius nem talált ki semmi újat. Már a köztársaság korában is előfordult, hogy egyesek a kivégzésük helyett engedélyt kaptak az öngyilkosságra. Appianosz szerint Kr. e. 121-ben a *senatus consultum ultimum* által teljhatalommal felruházott Lucius Opimius *consul* a Gaius Gracchusszal együttműködő Fulvius Flaccus néptribunus fiának, Quintusnak „csupán annyit engedett meg, hogy maga válassza ki halálnemét.”¹² E szavakat Mommsen úgy értelmezi, hogy a fiúnak a *consul* parancsára öngyilkosságot kellett elkövetnie.¹³

(2) Az öngyilkosságot elkövető elítélt valóban elkerülte a nyilvános kivégzés szégyenét és gyalázatát, s tisztességes temetésben is részesülhetett: Asiaticus halála kapcsán Tacitus említi a máglyát, melyen az elítélt holttestét otthonában elégethették. Az azonban nem igaz, hogy az öngyilkosság elkövetésére kötelezett elítéltek vagyonát nem kobozták el: mint említettük, Asiaticus elítélését éppen azért szervezte meg a császárné, hogy megkaparinthassa annak csodás kertjeit.

Tacitus egy helyen a következőket írja: „Pomponius Labeo ... megnyitott erein keresztül elvérzett, s követte őt felesége, Paxaea. Mert a hóhértól való félelem miatt gyakoriak voltak az ilyen halálesetek, és azért is, mivel csak az elítélteknek kobozták el a vagyonát és tiltották el őket a végtisztességtől is, míg azoknak, akik maguk végeztek magukkal, szabad volt eltemetni a holttestét, és érvényben maradt a végrendeletük, jutalmául a sietésnek.”¹⁴ Andreas Schilling – Baumannal szemben – egyértelműen azt az álláspontot képviseli, hogy a császár által öngyilkosságra kötelezettek vagyonát elkobozták: Schilling hangsúlyozza, hogy az ilyen személyek az elítéltek közé tartoztak.¹⁵

¹⁰ Tacitus: *Annales* 11,1–3 (Borzsák István ford.). Vö. Richard A. BAUMAN: *Impietas in principem. A study of treason against the Roman emperor with special reference to the first century A. D.* C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1974, 202.

¹¹ BAUMAN: i. m. (1996), 74.

¹² Appianosz: *Bella civilia* 1,26,120.

¹³ MOMMSEN: i. m. 934, 2. lj. Vö. Andreas SCHILLING: *Poena extraordinaria. Zur Strafzumessung in der frühen Kaiserzeit.* Dunker & Humblot, Berlin, 2010, 213.

¹⁴ Tacitus: *Annales* 6,29 (Borzsák István ford.).

¹⁵ SCHILLING: i. m. 213. Nótári Tamás és Hoffmann Zsuzsanna ezzel ellentétes – tehát a Baumanéval egyező – álláspontot képvisel: NÓTÁRI Tamás: Az öngyilkosság kérdésköre a római büntetőjogban. In: UŐ: *Jogtörténeti tanulmányok.* Forum Iuris Könyvkiadó, Kolozsvár, 2018, 85, 1. lj.; HOFFMANN Zsuzsanna: Az ókori öngyilkosság kérdéséhez. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica* 34, 2016, 31.

Fontos megjegyeznünk, hogy Tacitus az idézett helyen pontatlanul fogalmaz: csak azok vagyonát nem kobozták el, akik még a vádemelés előtt öngyilkosok lettek, s így nem is indult ellenük (felségsértés miatt) büntetőeljárás. Maga Tacitus írja korábban – a Tiberius császár (14–37) uralkodása alatti felségsértési perekéről beszámolva –, hogy az öngyilkosságot elkövető vádlottak ügyeiben a szenátus tovább folytatta az eljárást, s végül a vádlottak hagyatékát – részben vagy egészben – a vádlóknak ítélte oda.¹⁶ Ahogy Nótári Tamás rámutat, már a köztársasági idők legelején is elkobozták Appius Claudius és Spurius Oppius volt *decemvirek* hagyatékát, miután azok – az ellenük folyó büntetőeljárás alatt – a börtönben öngyilkosok lettek.¹⁷ Az ifjabb Pliniustól tudjuk, hogy miután Caecilius Classicus volt baeticai helytartó – még ügyének tárgyalása előtt – öngyilkos lett, a károsult tartományi lakosok kérelmére lefolytatták az eljárást, mely – a zsarolás bizonyítása után – Classicus hagyatékának részleges elkobzásával zárult.¹⁸ Ulpianus azt írja, hogy azoknak a hagyatékát, akik a felségsértési perük alatt (tehát a vádemelés és az ítélethozatal közötti időszakban) elhaláloznak, elkobozzák, ha örökösök nem tisztázzák őket a vád alól.¹⁹ Macer szerint a vádló a zsarolási vagy felségsértési pert a vádlott halála esetén köteles folytatni annak örökösök ellen (nyilvánvalóan azért, hogy az eljárás végén az elkövető hagyatékát a kincstár elkobozhassa).²⁰ Modestinus szintén azt írja, hogy a zsarolási és a felségsértési ügyekben az eljárás a vádlott halála után is folytatható a hagyaték elkobzása végett.²¹

Tacitus azt helyesen közli, hogy azoknak a vagyonát, akiket (felségsértés miatt) halálra ítélték és nyilvánosan kivégeztek, elkobozták; az ilyen személyek végrendelete megdőlt, s holttestüket tilos volt tisztességesen eltemetni. Azok, akiket a perük végén a császár öngyilkosságra kötelezett, véleményem szerint egy sajátos (köztes) kategóriát képeztek: mivel elítélték őket, elkobozták a vagyonukat és a végrendeletük megdőlt, de mentesültek a nyilvános kivégzés alól, s holttestüket hozzátartozóik eltemethették.

(3) Tacitus úgy fogalmaz, hogy Claudius döntését a *clementia*, vagyis a nagylelkűség jellemezte. Bauman azt írja, hogy a *clementia* a *humanitas* része, annak egyik legfontosabb összetevője.²² Én a két fogalom között abban látok különbséget, hogy a *clementia* korlátozódhat egy bizonyos személyi körre, *humanitas*ról viszont csak akkor beszélhetünk, ha az minden emberre kiterjed.²³ Mivel a császárok csak az arisztokrata elítélteknek engedélyezték azt, hogy a nyilvános kivégzés helyett kövessenek el – az általuk választott módon – öngyilkosságot, ezt inkább nagylelkűségnek nevezhetjük. A valódi *humanitas* szerintem azokat a császári rendeleteket hatotta át, melyek a rabszolgákkal való kegyetlenkedést tiltották, illetve

¹⁶ Libo Drusus teljes hagyatékát felosztották vádlói között (Tacitus: *Annales* 2,31–32), Gaius Silius hagyatékának viszont csak az egynegyedét ítélték oda a vádlóknak, a hagyaték háromnegyed részét meghagyták az örökgyógy gyermekeinek (uo. 4,19–20). Vö. NÓTÁRI: i. m. 81.

¹⁷ NÓTÁRI: i. m. 77–78. A két volt *decemvir* öngyilkosságáról és vagyonuk elkobzásáról ld. Livius: *Ab urbe condita* 3,58.

¹⁸ Plinius: *Epistulae* 3,9. Vö. NÓTÁRI: i. m. 81.

¹⁹ Ulp. D. 48,4,11.

²⁰ Mac. D. 48,16,15,3.

²¹ Mod. 48,2,20. Vö. SÁRY Pál: *Előadások a római büntetőjog köréből*. Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2011, 52; UÓ: A római senatus büntetőbírói jogköre és eljárási rendje a principátus korában. *Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica* 76 (= *Ünnepi kötet Dr. Molnár Imre egyetemi tanár 80. születésnapjára*), 2014, 416.

²² BAUMAN: i. m. (1996), 14; UÓ: i. m. (2000), 21.

²³ Gellius szerint a latin *humanitas* szót közönséges értelemben a görög filantrópia (φιλανθρωπία) szinonimájaként használták, s minden ember iránt megmutató kegyességet és jóindulatot (*dexteritas et benevolentia erga omnis homines*) értettek alatta (*Noctes Atticae* 13,17,1). Seneca tanítása szerint *humanitas*-t az alattunk állók (*adversus minores*), a reverentia-t pedig a felettünk állók (*adversus maiores*) iránt kell tanúsítanunk (*Quaestiones naturales* 4 praef. 18). Egy másik helyen Seneca azt írja, hogy a *humanitas* „*verbis, rebus, affectibus comem se facilemque omnibus praestat*”, vagyis „szóban, tettben, érzésben szívesnek és elnézőnek mutatkozik mindenki iránt” (*Epistulae morales* 88,30; Kurcz Ágnes ford.).

korlátozták. Ilyen volt például az a rendelet, melyet Claudius a beteg rabszolgák védelmében hozott.²⁴

Amikor 65-ben, a Nero császár (54–68) ellen irányuló, Piso-féle, híres összeesküvés lelepleződött, sokakat kivégeztek.²⁵ Az összeesküvés számai a filozófus Senecához is elvezettek, aki 49-től az ifjú Nero nevelője, majd uralkodásának első szakaszában (62-ig) a császár tanácsadója volt.²⁶ Nero halálra ítélte Senecát, s öngyilkosságra kötelezte.²⁷ Miután a császár e parancsát egy *centurio* közölte vele, a filozófus a jelen lévő barátaira gondolva szerette volna kiegészíteni végrendeletét, de a *centurio* ezt nem engedélyezte számára. Seneca ezért barátaihoz fordulva kijelentette, hogy így, „mivel érdemeik meghálálásában akadályozzák, immár egyetlen, de mégis legszebb tulajdonát, életének képét hagyja rájuk; ha erre emlékeznek, ily állhatatos barátságuk gyümölcsként az erények hírére fogják elnyerni.”²⁸ E sorokból arra következtethetünk, hogy Seneca vagyonát is elkobozták, s az ő végrendelete is érvénytelenné vált.

Az elítélt először a karján, aztán a bokáján és a térdén is felvágta ereit, majd mérget vett be, végül pedig beszállt egy forró vízzel teli medencébe, a vízzel meghintette a szolgákat, kijelentve, hogy a vízzel italáldozatot mutat be a szabadító Jupiternek (*Iovi liberatori*), s a gőzben lassan kiszenedett.²⁹ A felesége, Pompeia Paulina is megpróbálta megölni magát, de annak halálát Nero parancsára („hogy ne fokozódjék a kegyetlensége miatt támadó elégedetlenség”) megakadályozták. Seneca holttestét elhamvasztották: eltemetésének tehát nem volt akadálya.³⁰

A következő évben (tehát 66-ban) Nero folytatta a politikai ellenzékével való leszámolást. A császár azokkal az ellenzéki arisztokratákkal is leszámolt, akik kimaradtak a Piso-féle összeesküvésből. Ezek közé tartozott Thrasea Paetus és Barea Soranus (két egykori *consul*), akik kivégeztetésével Nero Tacitus szerint „magát az erényt akarta kiirtani.”³¹ A szenátus előtt emeltek ellenük vádat a császár akaratából.

Thrasea felségsértési perében a fővádló Cossutianus Capito, a mellékvádló pedig Marcellus Eprius volt. A vádak szerint Thrasea már három éve távol maradt a szenátus üléseiről, akkor sem volt jelen, amikor isteni tiszteletet szavaztak meg Poppaeának, s a császárné temetésén sem jelent meg. Elmulasztotta a fogadalomtételket, soha nem mutatott be áldozatot a princeps épségéért vagy égi hangjáért (*pro salute principis aut caelesti voce*) és semmi

²⁴ Suetoniusnál olvashatjuk a következőket: „Némelyek beteg és súlyosan elgyengült rabszolgáikat kitették Aesculapius szigetére, hogy kibújjanak a gyógyításukkal járó terhek viselése alól; Claudius elrendelte, hogy a szigetre kitelepített minden rabszolga legyen szabad, és ha meggyógyul, ne váljék ismét gazdája tulajdonává; ha pedig valaki inkább megöli rabszolgáját, semhogy a szigetre kitegye, azzal úgy kell bánni, mint a gyilkossal” (*Claudius* 25; Kis Ferencné ford.).

²⁵ Az összeesküvésről ld. TAKÁCS László: *Nero. Politikusi arcképvázlat*. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Bölcsészettudományi Kar, Piliscsaba, 2010, 140–149.

²⁶ Tacitus szerint Seneca tudott az összeesküvésről, s arról is tudomása volt, hogy az összeesküvők egy csoportja – Nero tervezett meggyilkolása után, Piso szenátor helyett – órá szeretné ruházni a hatalmat, „akit mint feddhetetlen férfit, erényeinek híre miatt a legfőbb méltóságra kiszemeltek” (*Annales* 15,65; Borzsák István ford.). Vö. TAKÁCS: i. m. 145.

²⁷ Vö. Tacitus: *Annales* 15,61.

²⁸ Tacitus: *Annales* 15,62 (Borzák István ford.).

²⁹ Tacitus: *Annales* 15,63–64. Mint köztudott, Seneca azt tanította, hogy az öngyilkosság – bizonyos körülmények között – bátor és dicső tett, melynek azt a módját kell választani, mely gyors, könnyű és egyszerű: úgy távozzék a lélek a testből – „akár fegyvert, akár kötelet, akár ereken keresztül felszívódó mérget választ” –, ahogyan kedve tartja (*Epistulae morales* 70,12; Hoffmann Zsuzsanna ford.). Vö. HOFFMANN Zsuzsanna: Seneca az öngyilkosságról. *Aetas* 2000/1–2, 186–187, 189; FRIVALDSZKY János – FRIVALDSZKYNÉ JUNG Csilla: Az öngyilkosság és az abban való közreműködés a természetes erkölcsi törvény és természetjogi gondolkodás szempontjából. *Jogelméleti Szemle* 2013/3, 17–19.

³⁰ Tacitus: *Annales* 15,63–64 (Borzák István ford.).

³¹ Tacitus: *Annales* 16,21 (Borzák István ford.). Thrasea és Soranus peréről ld. BAUMAN: i. m. (1974), 65–66, 148, 153–157; TAKÁCS: i. m. 157–163.

érdeklődést nem mutatott a császár színpadi előadásai iránt.³² A felségsértést tehát ilyen mulasztásokkal is el lehetett követni!

Barea Soranus ellen Ostorius Sabinus képviselte a vádat. Többek között azzal vádolta Soranust, hogy asiai *proconsuls*ága idején a közérdek szolgálata helyett saját magát kívánta híressé tenni, barátságot ápolt (a korábban felségsértéssel megvádolt) Rubellius Plautusszal és mágusoknak osztogatott pénzt. Az utóbbi vádponttal kapcsolatban a szenátus elé idézték Soranus leányát, Serviliát, aki valóban mágusokhoz fordult annak kitudakolása érdekében, hogy miként végződik majd apja ügyében a szenátusi vizsgálat: ki tudják-e engesztelni a császárt, s mi lesz a sorsa családjuknak. Publius Egnatiust, Soranus egyik *cliens*ét megvesztegették, hogy a vád tanújaként lépjen fel. Cassius Asclepiodotus viszont Soranus mellett tett tanúvallomást. A szenátus végül Thraseát, Soranust és Serviliát egyaránt halálra ítélte, engedélyezve mindhármuknak, hogy halálukat megválasszák: „*Thraseae Soranoque et Serviliae datur mortis arbitrium...*”³³ Amikor Thrasea felvágta ereit, s kiárasztott vérével a padlót behintette, Senecához hasonlóan kijelentette, hogy a szabadító Jupiternek (*Iovi liberatori*) mutatja be áldozatát.³⁴

Nero gyilkos természetéről írva Suetonius is utal arra, hogy a császár sokakat öngyilkosságra kötelezett: a történetíró szerint az ilyeneknek csak néhány órát adott, „és hogy semmiféle késlekedés ne történjék, orvosokat hívatott, akik a tétovázókat mindjárt »kezelésbe vették«; így nevezte ugyanis az elvéreztetés célját szolgáló érvágást.”³⁵

A halálra ítéelés e sajátos módját később Domitianus császár (81–96) is alkalmazta. Suetonius szerint Domitianus szigorú határozatokat hozott az erkölcsök megjavítása (*correctio morum*) érdekében, így többek között a rossz hírű nőket (*feminae probrosae*) megfosztotta a gyaloghintó használatának jogától, továbbá attól a jogtól, hogy a rájuk hagyott örökséget, illetve a részükre rendelt hagyományt megszerezzék; elítélt (és valószínűleg pénzbüntetéssel sújtott) több szenátort és lovagot (homoszexuális magatartásuk miatt) a *lex Scantinia* alapján; s halálra ítélte azokat a Vesta-szüzeket, akik megszegték szüzességi fogadalmukat: főnöknőjüket, Corneliát, az ősök szokását követve élve eltemettette, az Oculata-nővéreknek és Varonillának azonban „megengedte, hogy tetszésük szerint válasszanak halálnemet maguknak (*liberum mortis permisisset arbitrium*).”³⁶

Domitianus kegyetlensége Suetonius szerint álnoksággal, ravaszsággal, színlelt jóindulattal társult. Amikor a szenátus felségsértéssel vádolt személyek (*maiestatis rei*) felett ítélték, könnyen el tudta érni, hogy a vádlottakat elítéljék és az ősök szokása szerinti (*more maiorum*) büntetést szabják ki rájuk. E büntetés alkalmazása esetén az elítélteket szegényfához kötötték és halálra vesszőzték.³⁷ Ilyen ítélet kiszabásakor Domitianus igyekezett a feléje áradó gyűlöletet csökkenteni és ezért arra kérte a szenátus tagjait, engedélyezzék a halálra ítéltnek az öngyilkosság elkövetését: „Engedjétek meg, Egybegyűlt Atyák, és minthogy szerettek engem, teljesítsétek kérésemet, bár tudom jól, hogy nem egykönnyen érhetem el: hadd válasszák meg az elítéltek maguk kivégeztetésük módját (*ut damnatis liberum mortis arbitrium indulgentis*). Ekképpen megkímélitek ugyanis magatokat a látványtól, egyszerűs mind azt is megtudja országvilág, hogy személyesen részt vettem ezen a szenátusi ülésen.”³⁸

A suetoniusi szövegben szereplő *indulgentia* szó kapcsán érdemes megjegyeznünk, hogy a büntetések enyhítésével, illetve teljes vagy részleges elengedésével kapcsolatos jogi

³² Tacitus: *Annales* 16,21–22; Dio Cassius: *Historiae Romanae* 62,26,3–4.

³³ Tacitus: *Annales* 16,33.

³⁴ Tacitus: *Annales* 16,35; Dio Cassius: *Historiae Romanae* 62,26,4.

³⁵ Suetonius: *Nero* 37 (Kis Ferencné ford.).

³⁶ Suetonius: *Domitianus* 8 (Kis Ferencné ford.).

³⁷ Livius: *Ab urbe condita* 1,26. Vö. William A. OLDFATHER: Livy 1,26 and the Supplicium de More Maiorum. *Transactions and Proceedings of the American Philological Association* 39, 1908, 49–72.

³⁸ Suetonius: *Domitianus* 11 (Kis Ferencné ford.).

források sokszor utalnak a császár kegyességére (*indulgentia principis*).³⁹ A császárok például kegyelemben részesíthették a bányákban dolgozó elítélteket,⁴⁰ visszahívhatták a száműzötteket,⁴¹ elengedhették a jogszabályokat nem ismerő katonákra kiszabott büntetéseket,⁴² s enyhíthették a szökésük után önmagukat feladó katonák büntetését.⁴³ Egyfajta – részleges – kegyelmi aktusnak minősült az is, ha a császár engedélyezte a halálra ítéltnek, hogy az a nyilvános kivégzése helyett otthonában, a saját maga által választott módon kövessen el öngyilkosságot.⁴⁴

Bauman szerint – mint már említettük – (a főbenjáró büntetés mellett vagyoneklobzással is büntethető bűncselekmények esetén) csak az öngyilkosságra kötelezett elítéltek mentesültek a vagyoneklobzás alól, s ezért ilyen ítéletet (minthogy az a kincstárt bevételről fosztotta meg) kizárólag a császár hozhatott.⁴⁵ Baumant két szempontból is pontosítanunk kell. Egyrészt ilyen ítéletet a császáron kívül – a császár javaslatára – a szenátus is hozhatott. Másrészt a halálra ítélték vagyonát – ahogy fentebb láthattuk – az öngyilkosságra kötelezés esetén is elkobozták.

Bauman úgy véli, hogy Marcus Aurelius és Lucius Verus császárok (*divi fratres*) közös uralkodásuk idején (161–169) minden bűnelkövetőnek biztosították azt a jogot, hogy a császártól az öngyilkosságuk engedélyezését kérjék.⁴⁶ Bauman mindezt Ulpianus alábbi sorai alapján állítja: „*Vita adimitur, ut puta si damnatur aliquis, ut gladio in eum animadvertatur. Sed animadverti gladio oportet, non securi vel telo vel fusti vel laqueo vel quo alio modo. Proinde nec liberam mortis facultatem concedendi ius praesides habent. Multo enim vel veneno necandi. Divi tamen fratres rescripserunt permittentes liberam mortis facultatem.*”⁴⁷

Bauman e sorokat teljesen félreértelmezi. A szöveg szerint (mely nem az elítéltek, hanem a helytartók jogairól szól!) az életétől fosztják meg azt, akit karddal végrehajtandó halálbüntetésre ítélnék. A helytartók erre adhatnak parancsot, arra azonban nem, hogy a halálra ítéltet bárdal, dárdával, bottal, kötéllel vagy bármilyen más módon végezzék ki. A helytartók ugyanis nem választhatják meg szabadon a halálra ítélt kivégzésének módját. Arra sem adhatnak parancsot, hogy az elítéltet méreggel végezzék ki. Az isteni fivérek azonban egy leiratukban engedélyezték (egy helytartó számára), hogy szabadon válassza meg az elítélt kivégzésének módját.

Marayke Frantzen világosan rámutat arra, hogy más a *liberum mortis arbitrium*, s más a *libera mortis facultas*. A kettőt nem szabad egymással összekeverni (úgy, ahogyan azt Bauman teszi). A *libera mortis facultas* azt jelenti, hogy az ügyben eljáró bíró szabadon dönthet a bűnösnek talált vádlott kivégzésének módjáról. Az idézett Digesta-fragmentum szerint a helytartók nem rendelkeztek ezzel a joggal. Frantzen szerint Marcus Aurelius és Lucius Verus említett leirata is csak egyetlen (konkrét) esetben engedélyezhette ezt egy helytartó számára.⁴⁸ Ez nagyon valószínűnek tűnik. A *divi fratres rescriptuma* tehát nem adta meg a helytartóknak

³⁹ Vö. Wolfgang WALDSTEIN: *Untersuchungen zum römischen Begnadigungsrecht. Abolitio – indulgentia – venia*. Universitätsverlag Wagner, Innsbruck, 1964, 130–140.

⁴⁰ Vö. Ant. C. 9,51,2,4; PS. 4,8,22; Paul. D. 34,1,11.

⁴¹ Vö. Ant. C. 9,51,5; Gord. C. 9,51,6; PS. 4,8,22; Ulp. D. 32,1,5; Ulp. D. 48,23,2.

⁴² Vö. Alex. C. 9,23,5.

⁴³ Vö. Men. D. 49,16,5,4.

⁴⁴ Hozzátehetjük ehhez, hogy az is egyfajta kegyelmi aktus (Gnadenakt) volt, ha a hatóság engedélyezte a keresztre feszítés által kivégzett elítélt méltó eltemetését. Erre – ahogy az az evangéliumokból is kitűnik (ld. Mt 27,58–59; Mk 15,43–45; Lk 23,52; Jn 19,38) – a helytartó is engedélyt adhatott. Vö. MOMMSEN: i. m. 989.

⁴⁵ BAUMAN: i. m. (1996), 75.

⁴⁶ BAUMAN: i. m. (1996), 74.

⁴⁷ Ulp. D. 48,19,8,1. E fragmentumot Nótári Baumanhoz hasonlóan értelmezi: NÓTÁRI: i. m. 85, 1. lj.

⁴⁸ Marayke FRANTZEN: *Mors voluntaria in reatu. Die Selbsttötung im klassischen römischen Recht*. V & R unipress, Göttingen, 2012, 89–92. Frantzen az ulpianusi szöveghellyel kapcsolatban azt is meggyőzően bizonyítja, hogy a méreggel (*veneno*) való ölés itt méreggel való kivégzést jelent, amit a helytartó nem rendelhet el: nem arról van tehát benne szó, hogy a helytartó nem engedheti meg az elítéltnak a méreggel való öngyilkosságát: a *necare* ige ugyanis a Digestában mindig más által történő ölési cselekményt jelöl, és soha nem fejez ki öngyilkosságot.

általánosságban azt a jogot, hogy szabadon megválasszák az általuk halálra ítélték kivégzésének módját, s végképp nem biztosította a halálra ítéltéknek azt a jogot, hogy öngyilkosságuk engedélyezését kérjék a császártól (ahogyan azt Bauman tévesen írja).

Felhasznált irodalom

BAUMAN, Richard A.: *Impietas in principem. A study of treason against the Roman emperor with special reference to the first century A. D.* C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München, 1974.

BAUMAN, Richard A.: *Crime and Punishment in Ancient Rome.* Routledge, London – New York, 1996.

BAUMAN, Richard A.: *Human Rights in Ancient Rome.* Routledge, London – New York, 2000.

FRANTZEN, Marayke: *Mors voluntaria in reatu. Die Selbsttötung im klassischehen römischen Recht.* V & R unipress, Göttingen, 2012.

FRIVALDSZKY János – FRIVALDSZKYNÉ JUNG Csilla: Az öngyilkosság és az abban való közreműködés a természetes erkölcsi törvény és természetjogi gondolkodás szempontjából. *Jogelméleti Szemle* 2013/3, 7–33.

HOFFMANN Zsuzsanna: Seneca az öngyilkosságról. *Aetas* 2000/1–2, 184–190.

HOFFMANN Zsuzsanna: Az ókori öngyilkosság kérdéséhez. *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica* 34, 2016, 16–31.

KELLY, Gordon P.: *A History of Exile in the Roman Republic.* Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

MOMMSEN, Theodor: *Römisches Strafrecht.* Duncker & Humblot, Leipzig, 1899.

NÓTÁRI Tamás: Az öngyilkosság kérdésköre a római büntetőjogban. In: UŐ: *Jogtörténeti tanulmányok.* Forum Iuris Könyvkiadó, Kolozsvár, 2018, 75–88.

OLDFATHER, William A.: Livy 1,26 and the Supplicium de More Maiorum. *Transactions and Proceedings of the American Philological Association* 39, 1908, 49–72.

PÓKECZ KOVÁCS Attila: A magisztrátusi korrupció (zsarolás) büntetőjogi megítélése a köztársaság kori Rómában: crimen pecuniarum repetundarum. In: Kőhalmi László et al. (szerk.): *Tanulmányok Bodnár Imre egyetemi adjunktus tiszteletére. Emlékkötet.* Pécsi Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2014, 388–395.

PÓKECZ KOVÁCS Attila: Korrupció az ókori római köztársaság vezető körében: a Verres elleni perek. *Miskolci Jogi Szemle* 2021/5, 444–457.

P. SZABÓ Béla: A számkivetett jogtudós. P. Rutilius Rufus elítélésének talányai. In: Boóc Ádám – Pókecz Kovács Attila (szerk.): *Studia in honorem Éva Jakab.* Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar – Patrocinium Kiadó, Budapest, 2023, 251–259.

SÁRY Pál: *Előadások a római büntetőjog köréből.* Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2011.

SÁRY Pál: A római senatus büntetőbíróvási jogköre és eljárási rendje a principátus korában. *Acta Universitatis Szegediensis. Acta Juridica et Politica* 76 (= *Ünnepi kötet Dr. Molnár Imre egyetemi tanár 80. születésnapjára*), 2014, 409–419.

SCHILLING, Andreas: *Poena extraordinaria. Zur Strafzumessung in der frühen Kaiserzeit.* Duncker & Humblot, Berlin, 2010.

TAKÁCS László: *Nero. Politikusi arcképvázlat*. Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Bölcsészettudományi Kar, Piliscsaba, 2010.

WALDSTEIN, Wolfgang: *Untersuchungen zum römischen Begnadigungsrecht. Abolitio – indulgentia – venia*. Universitätsverlag Wagner, Innsbruck, 1964.

ZLINSZKY János: *Római büntetőjog*. Tankönyvkiadó, Budapest, 1991.

ALKOTMÁNYOS ÉRTÉKEK ÉRVÉNYESÜLÉSE ÉS KIHÍVÁSAI AZ ÚJ FOGLALKOZTATÁSI FORMÁK TEKINTETÉBEN

Constitutional values and challenges for new forms of employment

SOLYMOSI-SZEKERES BERNADETT* - TÓTH ADÉL**

Jelen tanulmány arra törekszik, hogy bemutassa a munkához való jog, mint alkotmányos alapjog fejlődését a digitalizáció tükrében, különös tekintettel a platform munkavégzők alkotmányos helyzetére. A szerzők kiemelten foglalkoznak az európai és hazai jogi szabályozással, a bírói jogesetek elemzésével, valamint az Alaptörvény által biztosított jogok és kötelezettségek érvényesülésével e gyorsan változó környezetben. A tanulmány célja, hogy rámutasson azokra a hiányosságokra és lehetőségekre, amelyek hozzájárulhatnak a platform munkavégzők jogi helyzetének megerősítéséhez az alkotmányos értékek tükrében.

Kulcsszavak: *platform munkavégzés, alkotmányos jogok, technológiai fejlődés, algoritmikus munkaviszonyok*

This article aims to present the development of the right to work as a fundamental constitutional right in the light of digital employment, with a view to the constitutional situation of platform workers. The authors focus on European and national legal regulations, the analysis of case law and the application of the rights and obligations guaranteed by the Fundamental Law in this rapidly changing environment. The aim of the contribution is to highlight the gaps and opportunities that could help to strengthen the legal position of platform workers in the light of constitutional values.

Keywords: *platform work, constitutional rights, technological development, algorithmic employment*

1. Alapvetés

Kevés olyan tényező létezik a mai világban, mely olyan centralizált szerepet tölt be az emberek számára, ami végig kíséri gyakorlatilag az egész életüket. Ez nem más, mint a munka világa. Sőt mi több, a munka nem kizárólag az emberek jólétét szolgálja, hanem társadalmi, nemzetgazdasági szempontból is jelentőséggel bír. Ebből adódóan kétségtelenül elmondható, hogy a munkához való jog, mint alkotmányos alapjog olyan értéket képvisel, mely szintén elengedhetetlen a munkaviszonyok megfelelő jogi infrastruktúrájának kialakításában. Ugyanakkor, e jog érvényesülése nem feltétlenül valósul meg hatékonyan, mivel számos

* DR. SOLYMOSI-SZEKERES BERNADETT,
PhD egyetemi adjunktus,
Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar,
Civilisztikai Tudományok Intézete,
Agrár- és Munkajogi Tanszék,
3515 Miskolc, Egyetemváros;
e-mail: szekeres.bernadett@uni-miskolc.hu

** DR. TÓTH ADÉL,
I. éves doktorandusz-hallgató,
Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
3515 Egyetemváros;
e-mail: adeltoth0@gmail.com

ambivalens tényező nehezíti meg e jog karakterét. Ezenkívül, a digitalizáció térnyerésével a munkaviszonyok egy olyan átalakulási folyamatnak lettek a részesei, mely megköveteli e jog biztosabb, kiszámíthatóbb voltát. Jelenlegi helyzetet leginkább Kun Attila szavaival lehet körülírni, miszerint *“a munkához való jog tulajdonképpen a bizonytalan karakterjegyeit leszámítva egy negligálhatatlan normatív értéket képviselő alkotmányos alapjog, mely jó kiindulási alapként szolgál a munkaviszonyra reflektáló jogi gondolkodásban”*.¹

A munkához való jog, mint alkotmányos alapjog, a modern társadalmak egyik legfontosabb fundamentuma. Nemcsak az egyén jólétét szolgálja, hanem a társadalmi és gazdasági fejlődés alapját is képezi. Azonban az egyre digitalizált irányba mutató munkaerőpiac új kihívások elé állítja ezt a jogot, különösen a platform munkavégzők helyzetében. Az olyan új foglalkoztatási formák, mint a „gig economy” által teremtett jogviszonyok, alapvetően megváltoztatják a munka világának eddig ismert kereteit.² A platform munkavégzés, mint a digitalizáció egyik legmarkánsabb megnyilvánulása, komoly kihívásokat hozott az alkotmányos jogok, különösen a munkához való jog érvényesülésének területén. E munkavégzők esetében a foglalkoztatás jogi besorolása sokszor vitatott, ami jelentős hatással van az általuk élvezett jogok és biztosítékok körére. Ezen kívül a platformok irányításának gyakorlata, valamint a munkavégzők digitális értékelése további kérdéseket vet fel a jogegyenlőség és az egyenlő bánásmód alkotmányos elveinek tükrében.

2. A munkához való jog – fenntartható változatlan formában?

A különböző munkajogi tendenciák vizsgálódása során elengedhetetlen a munkavégzési jogviszonyok alkotmányos vonzata. Kiindulásképp érdemes elsősorban a munkához való jogot, mint alkotmányos alapjogot részleteiben megvizsgálni. Előjáróban érdemes megemlíteni, hogy ezen alapjog meghatározása differenciáltnak mondható a jogtudományban. Ugyanis, ha több, különböző szempontból vizsgáljuk e jelenséget, akkor eltérő megoldásokat kapunk. További kérdéseket vet fel, hogy e jognak kik az alanyai. Egyrészt ide sorolható a munkáltató, mint a munkaviszony egyik pólusán megjelenő, ám a munkaviszonyra nagyobb hatást gyakorló gazdasági szereplő. A munkáltató teremti meg a munkavégzés feltételeit, továbbá rendelkezik a munkavégzési folyamat fenntartásáról, tekintettel arra, hogy a legnagyobb jogosultsága, hogy az utasítási jogkört gyakorolja, ezáltal “uralja” a területén az egész rendszert. Elméleti síkon ide tartozik az állam, ami a foglalkoztatáspolitikai kialakítása révén az egész rendszer kialakítója.³

Nemzetközi dokumentumok alapján, az állam kötelezettsége a munkához való jog kapcsán nem ennyire egyszerű. A GSZK Nemzetközi Egyezségokmánya alapján, az ENSZ GSZK Bizottságának általános megjegyzése egy feltételrendszert állít fel a munkához való jog érvényesülése kapcsán. Első sorban, az államnak olyan intézményeket kell alapítania, melyek az emberek munkához való jutását, illetve munka vállalását képesek garantálni. A következő feltételnek már törvényességgel összefüggő vonzata van, miszerint a munkaerőpiacon mindenki azonos jogokkal vehetne részt. Ez természetesen az egyenlő bánásmód követelményének megtartását foglalja főként magában, de ezenkívül ide sorolandó még foglalkoztatáshoz tartozó hálózatokhoz való hozzáférés. A következő feltétel szintén jogi vonzattal rendelkezik, mégpedig, hogy a kiválasztott munkának biztosítania kell az biztonságos

¹ KUN Attila: A munkához való jog. In JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/a-munkahoz-valo-jog> (2021) [51] bekezdés

² MÉLYPATAKI Gábor: Az új foglalkoztatási formák és a társadalmi innováció hatása a szociális biztonságra. *Magyar Munkajog E-folyóirat*, 2019/1, 18.

³ KUN Attila: A munkához való jog. In JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/a-munkahoz-valo-jog> (2021) [5] bekezdés

és emberi egészséget nem veszélyeztető munkakörülményeket, a tisztességes munkafeltételek fenntartását, többek között az elvégzett munkáért járó munkabér megfizetését, illetve az egzisztenciális védelmi igénybiztosítást, tiszteletben tartva egyúttal a munka-magánélet egyensúly megtartását.⁴

Az Alaptörvény az Alkotmánybíróság gyakorlatának függvényében egy cikk alatt tárgyalja a foglalkozás szabad megválasztásához, és a vállalkozáshoz való jogot.⁵ A két jog védelme egynemű, ám nem azonosak a címzetti körök. Míg a foglalkozáshoz való jogot kizárólag természetes személy gyakorolhatja, addig a vállalkozáshoz való jog jogi személyeket is megillet. Meglátásunk szerint nem helytálló e két jogot azonosnak vélni, amit Kiss György álláspontjával szemléltethetünk. Kiss azt vallja, hogy elméleti síkon egy éles határvonalat lehet húzni a vállalkozás szabadsága és a munkához való jog között, aminek az az oka, hogy a vállalkozót megilleti a tényleges szabadság, hiszen a "maga ura" a munkavégzése tekintetében, ellenben a munkavállalókkal, akik munkaszerződés alapján végzik tevékenységüket.⁶ Érdekes azonban kiemelni, hogy a munkajogban egyre inkább a polgári jogi szálak kerülnek előtérbe,⁷ a munkaviszonyra jellemző strict jelleg sokkal inkább a dinamikus, rugalmas munkavégzés irányába helyezi a hangsúlyt, tekintettel az új foglalkoztatási formák kialakulására. A merev munkajogi rendelkezések folyamatosan engednek a diszpozitivitásnak, azaz a felek döntési szabadságán alapuló polgári jogi jogviszonyok válnak irányadóvá. Ennek az az oka, hogy a munkajog alanyai – jelen esetben a munkavállaló és a munkáltató – kölcsönösen kockázatot vállalnak, folyamatosan kiszereződnek a munkajogi védelem alól,⁸ aminek az a következménye, hogy az alá-fölérendeltségi jogviszonyból egy mellérendeltebb jogviszony alakul ki közöttük (de nem teljesen mellérendelt) a polgári jogi szabályozás, azon belül is a felek szerződéskötési és döntési szabadságuk alapján.⁹

A munkához való jog szubjektív alkotmányos alapjog, mely értelmében senkivel szemben sem korlátozhatja az állam valamely foglalkozás gyakorlását. Ez leginkább a diszkrimináció kérdésével azonos alaptétel. Így tehát az állam nem vonhatja el a lehetőséget az emberek olyan csoportjától, akik bármilyen, valós, vagy vélt tulajdonságuk miatt kedvezőtlenebb bánásmódban részesülnek.¹⁰ Ám nincs semmiféle jogi akadálya annak, ha egy munkakör betöltéséhez különböző képesítések szükségesek, legyen az egy szakképzettség, magasabb fokú nyelvtudás, vagy akár jogositvány megléte.¹¹ Az alanyi jogi oldal beteljesüléséhez három

⁴ PETROVICS Zoltán: A biztonság árnyékában. A munkajogviszony megszüntetésével szembeni védelem alapkérdései. *Doktori értekezés, ELTE ÁJK*, Budapest, 2016, 118-121.

⁵ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XII. Cikk

⁶ KUN Attila: A munkához való jog. In JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/a-munkahoz-valo-jog> (2021) [36]

⁷ Erről lásd: JAKAB Nóra – MÉLYPATAKI Gábor – PRUGBERGER Tamás – RÁCZ Zoltán – TÓTH Hilda: *A kiszolgáltatottabb fél védelme a munkajog eszközeivel*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2022, 205. Lásd még: TÓTH Hilda: A munkajog új kihívásai: a "gig" gazdaság munkavállalói csoportjai In: SZIKORA Veronika – TÖRÖK Éva (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Csécsy György 65. születésnapja tiszteletére, 1-2. kötet, Debrecen, Magyarország. Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar*, 2017, 396, 393-400. Lásd még: JAKAB Nóra – TÓTH Hilda: Flexicurity in Hungary from the more Vulnerable Party's Point of View. In: SGEM, SGEM (szerk.) 5th International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences and Arts SGEM 2018 Sofia, Bulgária, *STEF92 Technology Ltd.* 2018, 8, 780, 153-160.

⁸ JAKAB Nóra: A munkajog és polgári jog kapcsolata a jogpolitika tükrében. *Magyar Jog*, 2015, 12.

⁹ Példaként említhető erre az atipikus munkavégzési formák, melyek az Mt. XV. Fejezetében találhatóak meg.

¹⁰ Az ún. "védett tulajdonságokat" részletesen a tanulmányban nem áll szándékomban kifejtetni, ezeket a tulajdonságokat az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvt.) a "Hátrányos megkülönböztetés" cím alatt lévő 8. § tárgyalja

¹¹ KUN Attila: A munkához való jog. In JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/a-munkahoz-valo-jog> (2021) [27]

alapvető feltétel szükséges a szakirodalom szerint, melyek a következők: a munkavégzés feltételeinek törvényes módon történő biztosítása, a kényszermunka tilalma, vagyis ebben az értelemben az államra kettő kötelezettség hárul. Az államnak nem csak azt kell biztosítani, hogy lehetővé tegye az egyének számára a keresőtevékenységeik szabad megválasztását, hanem meg kell akadályoznia, hogy őket akaratuk ellenére kényszerítsék valamilyen munkavégzésre.¹² Az utolsó pedig a munkavállaló szociális jogi védelme arra az esetre, hogy ha az egyén valamilyen oknál fogva tartósan vagy időszakosan munkaképtelenné, munkanélkülivé válik.¹³

A munkához való jog tartalmát és korlátozhatóságát illetően az Alkotmánybíróság 1994-ben hozott egy határozatot, melyben a munkához való jog tartalmi kellékeit vizsgálta.¹⁴ Ebben a határozatban megkülönböztetésre került a munkához való jog szociális és alanyi jogi része. Kiemelték, hogy azért kell elválasztani e jog két oldalát, mivel az alanyi jog azt jelenti, hogy bíróságot kikényszeríthető, ami abban rejlik, hogy e jogot az sérti a legjobban, ha korlátozzák valamely foglalkozás gyakorolhatóságát. A szociális jog pedig egy ún. intézményesített oldal, melynek keretében az állam gondoskodik a fentebb említett foglalkoztatáspolitikáról, munkahely megteremtésére vonatkozó feltételek kialakításáról. A szociális jogi oldal magában foglalja a munka megszerzésének és megtartásának jogát.¹⁵

Az alanyi oldal azonban csak elméletileg létezik, hiszen az állam képtelen annak biztosítására, hogy mindenki munkával rendelkezzen.¹⁶ Éppen ezért a munkához való jogot szükséges árnyaltan megítélni, különösen a munkanélküliség kapcsán. A munkanélküliség, legyen az tartós vagy átmeneti, teljesen új értelmezést igényel ebben a perspektívában. Jelenleg a munkaerőpiacokon, jellemzően a felgyorsult világnak köszönhetően egyre gyakrabban alakulnak ki különböző foglalkoztatási helyzetek. Ennek értelmében a munkavégzés több módon megszakítható. Egyik módja akaratlanul is bekövetkezik, ilyen a munkanélküliség is, ami a munkaviszony megszüntetése következtében áll be. Egy másik módja pedig önkényesen állhat be, például fizetés nélküli szabadság, szülői szabadság, képzési szabadság által. Többek között néhány szerző azt állítja, hogy a munkához való jog leginkább a megélhetési biztonság garantálásában teljeseedik ki. Ide nem kizárólagosan az anyagi vonzata értendő, hanem a mobilitás megkönnyítése, a “life-long learning” szemlélet.¹⁷

A munkához való jog, mint alapjog a modernkori munkajogi tendenciák értelmében újraértelmezést igényel, mivel ez a jog egy árnyaltabb képet mutat, mint amit a köznapi értelemben vett jelentése. Tekintettel kell lenni arra, hogy a manapság a klasszikus munkaviszonyok sokkal inkább háttérbe szorulnak, egyre inkább fordulnak elő a prekárius, bizonytalan jogi értékelésű munkavégzési helyzetek, így a platform munkások is, akik a mai napig viták tárgyát képezik. Homályos ezen személyek helyzete, mivel nehezen lehet megítélni a munkakörülményeik alapján, hogy mégis milyen jogviszony által – polgári, vagy munkajogi – végzik foglalkozásukat. Kun szerint a munkaviszonynak ez a fajta “prekariátus” jellege megalapozhatja, sőt akár felerősítheti a globálisan felmerülő, “in-work poverty”, azaz “dolgozói szegénység” jelenségét. Ebből az következik, hogy a korábban említett,

¹² PETROVICS Zoltán: *A biztonság árnyékában. A munkajogviszony megszüntetésével szembeni védelem alapkérdései*. Doktori értekezés, *ELTE ÁJK*, Budapest, 2016, 117.

¹³ KUN Attila: A munkához való jog. In JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/a-munkahoz-valo-jog> (2021) [70]

¹⁴ 21/1994. (IV. 16.) AB hat. – fővárosi taxirendelet.

¹⁵ TURZÓ Tímea: „A fizetett szabadsághoz való jog az Alkotmánybíróság határozataiban” *Új Magyar Közigazgatás* 2015/3, 79. Lásd bővebben: SÁRI János: A munkához való jog. In: BALOGH Zsolt–HOLLÓ András–KUKORELLI István–SÁRI János: *Az Alkotmány magyarázata*. Budapest, KJK KERSZÖV Kiadó, 2003. 656.

¹⁶ PAP Máté: „*Sérelemdíj munkavállalónak? A munkához való jog mint személyiségi jog a sérelemdíj fényében*” *Arsboni* 2019. február 12., 2024. december 6.

¹⁷ KUN Attila: A munkához való jog. In JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/a-munkahoz-valo-jog> (2021) [10]

egzisztenciális védelmi igény, amit ez az alapjog biztosítana, valamint ennek megvalósulása nem feltétlenül áll be automatikusan.¹⁸

3. Alkotmányjog és a digitalizált munkaviszonyok: jelenlegi kihívások

A digitalizáció évről-évre a munkaerőpiac jelentős változásait idézi elő, ami új foglalkoztatási formák létrejöttéhez vezetett. Pontosabban, leginkább az ún. “gig-economy” által, a platformok által közvetített munkahelyek megjelenéséhez. A digitalizált foglalkoztatási jogviszonyok megkövetelik azt, ami talán az alkotmányosság szempontjából az egyik legnagyobb kihívásnak is tekinthető, hogy az alkotmányos garanciákat hozzáigazítsák az aktuális kérdésekhez, azaz a munkát végző személyek és a digitális platformok közötti kapcsolat szabályozásához. Ennek főként az az oka, hogy a platform munka egyre jobban előtérbe kerül, viszont a mai napig sokkal kevesebb jogok illetik meg ezeket a személyeket, mint a hagyományos értelemben vett munkavállalókat, holott hasonló jogviszony bizonyos karakterjegyei megegyeznek a klasszikus munkaviszonnyal. Ezáltal helytálló az a kijelentés, hogy a “gig-economy”-ban tevékenykedő személyek ugyanolyan, vagy legalábbis hasonló védelmet élvezzenek, mint a hagyományos munkaviszonyban lévők. A feladat azonban nem egyszerű, mivel ebben az esetben több szempont figyelembevételére van szükség. Egyrészt szükség van a platform rendszer irányítására, hogy megvédjék a platform munkásokat a digitális értékelés gépszerűségétől, automatizmusától. Másrészt, a platform munkát világos normatív kerettel kell felruházni, ami 2024 tavaszán meg is történt az Európai Unió által, amikor elfogadták a Platform-irányelvet. Ennek átültetése nem lesz egyszerű, hiszen elenyésző jelenleg azon országoknak a száma, melyek tartalmazzák a platform munkára vonatkozóan nemzeti joganyagot.¹⁹ Éppen ezért jelentős hangsúly kerül a bíróságok jogértékelő, jogértelmező tevékenységére.²⁰ Nem egyértelmű helyzet fennállása esetén a bíróság pótolja a szabályozottság hiányát, és némelyik bírósági döntés akár jogalkotáshoz is vezethet.²¹ Azonban a probléma jelenleg több síkon mozog. Első körben a nemzetközileg eltérő bírósági joggyakorlathoz vezethető vissza a legnagyobb probléma. A bírói jogalkalmazás unitárius jellege a jogbiztonság alapkövetelménye, de figyelembe kell venni a bírói függetlenség elvét.²² A Kúria feladata, hogy egysúlyt teremtsen az ügyben eljáró bíró függetlensége, és az egységes jogalkalmazás között.²³ A korlátozott precedensrendszer bevezetése vélhetően pozitívan hathat a platform

¹⁸ KUN Attila: A munkához való jog. In JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András) <http://ijoten.hu/szocikk/a-munkahoz-valo-jog> (2021) [8]

¹⁹ A bírósági joggyakorlatnak a jogalkotásra gyakorolt hatása világszerte mérvadó jelenség, amely a szakirodalom szerint három ország esetjogának összehasonlító elemzéséből megfigyelhető: Olaszország, Spanyolország és az Egyesült Királyság. A központi kérdés az önfoglalkoztatók és a hagyományos munkaviszony közötti eltérő védelmi szint. Ugyanis, csak a munkavállalók rendelkeznek teljes körű szociális- és egészségügyi védelemmel. A platformmunkások jelen helyzetben főszabályként önfoglalkoztatóknak minősülnek – ha nem állnak fenn a Platform-irányelvben rögzített alapvető feltételek, amik már munkaviszonnyá minősítik a foglalkoztatási jogviszonyt. Éppen ezért szükséges a platform munkások jogi helyzetének kialakítása. Lásd bővebben: EU Platform irányelv, továbbá Valentina CAPUOZZO: The constitutional right to work when the “employer” is a digital platform. *Digital Constitutionalist - The future of constitutionalism*, 2024. november 23. <https://digi-con.org/the-constitutional-right-to-work-when-the-employer-is-a-digital-platform/>

²⁰ Erről részletesen lásd: [SOLYMOSSI-SZEKERES Bernadett](#): A bizonytalan státuszú munkavégzés jogvédelmi nehézségei. *Jogtudományi Közlöny*. 2023, 9, 410-417.

²¹ Valentina CAPUOZZO: The constitutional right to work when the “employer” is a digital platform. <https://digi-con.org/the-constitutional-right-to-work-when-the-employer-is-a-digital-platform/>

²² A bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bsz.) 3. §: “A bírák és az ülnökök függetlenek, a jogszabályok alapján meggyőződésüknek megfelelően döntenek, az ítélkezési tevékenységükkel összefüggésben nem befolyásolhatók és nem utasíthatók.”

²³ DOBOS Zoltán: *Mit jelent a korlátozott precedensrendszer bevezetése?* *Jogászvilág*, 2024. december 1.

munkavállalók helyzetére, amennyiben perre kerül a sor. Meglátásom szerint azonban a bírói ítékezés ebben a helyzetben – különösen a Kúria ítéletétől eltérően - még formálódni fog, főként akkor, amikor a Platform-irányelvet átültetik a nemzeti jogba.

3.1 Magyar bírósági gyakorlat: a Kúria ítélete a platform munkavállalókra vonatkozóan

2023. december 13-án a Kúria a platform munkával kapcsolatosan meghozott egy olyan ítéletet, ami a magyar joggyakorlatban sarkalatosnak mondható, hiszen ez az első olyan ítélet Magyarországon, valamint a közép-kelet európai régióban is, ami platformmunkára vonatkozik. A tényállás röviden arról szólt, hogy a felperes, mint platform munkavállaló 2019. októberétől 2020 január közepéig ételfutárként megbízási szerződéssel dolgozott – mint egyéni vállalkozó - az alperesnél, aki ételrendelő applikációt üzemeltett a megrendelők és a különböző étteremláncok között.²⁴

A munkavállalónak 2019 decemberében balesete volt, és az autónak is műszaki problémái adódtak, ezért az aktivitása is lecsökkent az applikációban. Ennek eredményeként a jogviszony megszüntetésében állapodtak meg. Ezt követően a felperes kérte a munkaügyi bíróságtól, hogy a közel három hónapos időszakra terjedően is állapítsa meg a határozatlan idejű munkaviszony fennállását egyhavi minimálbér mellett, amit a jobb egészségügyi és társadalombiztosítási ellátásokkal indokolt. A bíróság elsőfokon a munkavégzőt egyéni vállalkozónak minősítette, de másodfokon a felperes jogviszonyát munkaviszonyként definiálták.²⁵

Az elsőfokon eljáró bíróság a kötelezettségek kölcsönösségének hiányára helyezte a hangsúlyt, és különösen a munkáltató foglalkoztatási kötelezettségére, amelyet a rögzített munkaidő hiánya támaszt alá. Emellett a felperes nem a munkáltató szervezetében végzett munkát, hiányzott a hierarchikus viszony és a szigorú személyi alárendeltség is. A gazdasági függőséget a felperes nem bizonyította. Mindezen vizsgálatok eredményeként a felperes önálló vállalkozónak minősült.²⁶

A fentiekkel ellentétben, a másodfok az elsőfokú ítéletet hatályon kívül helyezte, és határozatlan idejű munkaviszonyt állapított meg, úgy, ahogy a felperes keresetében is állt. A másodfokú bíróság ugyanazokra a tényállási körülményekre, jogszabályi rendelkezésekre, joggyakorlatra és az ebből eredő munkaviszony-tesztekre támaszkodott, mint az elsőfokú ítélet, azonban ezzel ellentétes következtetésre jutott. Az ítélet a munkafeltételek lényeges jellemzőire alapozott, és megállapította a személyes alárendeltség és ellenőrzés, valamint a felek kölcsönös kötelezettségének fennállását, félretéve a munkáltatói fix munkaidő hiányát.²⁷

Felülvizsgálati eljárás keretében a Kúria hatályon kívül helyezte a másodfokú bíróság ítéletét, és hasonló indokolással helybenhagyta az elsőfokon született határozatot. Az ítélet két kiemelkedő komponensből állt: elsősorban az ellenőrzés, hierarchikus kapcsolat voltának vizsgálatából, amely könnyített módon magában foglalta a gazdasági integráció mozzanatát; valamint a kötelezettségek kölcsönösségének vizsgálatából, amely a munkaviszony alanyainak kötelezettségéből áll. Bár a Kúria hangsúlyozta, hogy az alárendeltség (ellenőrzés) az elsődleges vizsgálódási szempont, az ítélet nagyobb hangsúlyt fektetett a kölcsönös kötelezettségek hiányára, amit mindenekelőtt a munkáltató által meghatározott munkaidő hiányával magyarázott. A Kúria azt is kimondta, hogy amennyiben egy jogviszony munkaviszonyként és megbízási jogviszonyként is teljesíthető, a felek akaratán múlik, hogy melyik jogviszony jön létre. Ebben az esetben a Kúria megállapította, hogy a felek között valós

²⁴ Tájékoztató a platform munkavégzés keretében végzett ételfutár tevékenységre kötött szerződés minősítése tárgyában a Kúria 2023. december 13-án meghozott Mfv.VIII.10.091/2023/7.számú ítéletéről. <https://kuria-birosag.hu/hu/sajto/tajekoztato-platform-munkavegzes-kereteben-vegzett-etelfutar-tevekenysegre-kotott-szerzodes> 2024. 09. 05.

²⁵GYULAVÁRI Tamás – SIPKA Péter: *The first Hungarian platform work judgment: "self-employment"*. Wolters Kluwer, 2024. szeptember 18.

²⁶ Debreceni Törvényszék 13.M.70.070/2021/27. számú ítélete. In: Gyulavári Tamás, Sipka Péter: i.m

²⁷ Debreceni Ítéltábla Mf.I.50.063/2022/7. számú ítélete. In: Gyulavári Tamás, Sipka Péter: i.m

és egyenlő alkupozíció állt fenn, ami arra engedett következtetni, hogy nem munkaviszonyt akartak létrehozni.²⁸

A Kúria indokolásából egyértelműen kiderül, hogy a szigorú ellenőrzés és a kötelezettségek kölcsönössége, mint két alapvető feltétel hiányzik, ha a munkaidő terjedelmét a munkavállaló határozza meg. A platformok könnyen hozzáigazíthatják üzleti modelljüket ehhez az ítélethez, hogy egyszerűen elkerüljék a „munkaviszonynak” való minősítést²⁹ Ebből adódóan érdekességeket rejt az új EU-s irányelv a platform munkavállalókra vonatkozóan, mégpedig abban az értelemben, hogy mit árul el a platformokon dolgozók jogállásával kapcsolatos tagországok ítélkezési gyakorlata arról, hogy a munkavállalói státusz fogalma milyen kilátásokkal rendelkezik e munkavállalók munkajogi helyzetének javítására, a jelenlegi körülményekhez képest?³⁰

4. A platform munkavégzés, valamint az új algoritmikus megoldások leképeződése az alkotmányjog szemüvegén keresztül

A platform alapú munkavégzés újabb kérdéseket vet fel munkajogi szempontból, különösen amiatt, hogy önfoglalkoztatásnak minősítik az ilyesfajta jogviszonyokat jelenleg hazánkban. A modern kapitalizmus egyre jobban abba az irányba tolódik, hogy a hagyományos termelési eszközöket nagy teljesítményű algoritmusok és digitális eszközök segítségével szervezze meg. Lényegében ezen alapul a platform vállalatok működése is, ami által ezen személyek jogi helyzete hagy némi kivetnivalót maga után.³¹

A különböző platform alapú applikációk által támasztott kihívásokról szóló tudományos viták fő irányvonala tehát egyértelmű. Zódi Zsolt és Török Bernát közös tanulmányukban akként foglalnak állást, hogy a kommentátorok nagy része közös nevezőn áll, amikor egy jelenség szabályozásának indokoltságáról és a lehetséges eszközeiről tárgyalnak. Ez a közös nevező, mégpedig az alkotmányjog nyelvezetéből eredeztethető.³² Jelen tanulmányban csak néhány alkotmányos értéket vizsgálunk, amelyek nagyobb figyelmet igényelnek a platform munkák, valamint az algoritmikus menedzsment színterén, különösen azért, mert ezekből az elvekből az érzékelhető, hogy még mindig bizonytalanságot rejt e jelenség napjainkban.

Először a jogállamiság elvét kell megemlítenünk, ami szinte a legtöbb kétséget kelti az algoritmus alapú rendszerekkel kapcsolatban. Felmerülhet, hogy az algoritmikus alkalmazások szemben állnak a jogállamiság követelményével, ami azt eredményezi, hogy nem hozhatóak olyan döntések általuk, melyek az életünkre is hatást gyakorolnak. Ezenfelül, a digitalizációs megoldásokban hiányzik az a képesség, ami által képesek lennének az önértelmezésre. Másrészt tekintettel kell lenni arra, hogy az MI-alapú szervezetek betanítással működnek, azaz egy meghatározott kereteken belül mozognak, így nehezen alkalmazkodnak azokhoz az újonnan felmerülő megoldásokhoz, amik a világ változásával szükségszerűen előállhatnak. Ezzel szemben, “a társadalmat azonban azért vetettük alá a jog uralmának, mert a jog, mint

²⁸ A Kúria Mfv.VIII.10.091/2023/7.számú ítéletéről. In: Gyulavári Tamás, Sipka Péter: i.m

²⁹ GYULAVÁRI Tamás – SIPKA Péter: i.m.

³⁰ Christina HIESSL: *Platform workers: employees-to-be in the EU?* Wolters Kluwer, 2024. október 15.

³¹ A munkajog az ilyesfajta, prekárius jellegű jelenségekhez való alkalmazkodása kétféleképpen határozható meg, belső és külső jelenségeként. A belső jelenségről akkor beszélünk, amikor a munkajog a rebus sic stantibus elv révén módosítja a hatályát, és nem a jogszabály szövegének, hanem az értelmezésének és alkalmazásának módjával. Ez a művelet napi szinten szerepet játszik a bírák, és minden más értelmezők (munkajogászok, HR-vezetők, szakszervezeti képviselők) munkájában. Lásd bővebben: Vincenzo PIETROGIOVANNI: Between Sein and Sollen of Labour Law: Civil (and Constitutional) Law Perspectives on Platform workers

³² ZÓDI Zsolt - TÖRÖK Bernát: Constitutional Values in the Gig-Economy? Why Labor Law Fails at Platform work, and what can we do about it? <https://www.mdpi.com/2075-4698/11/3/86>

normarendszer rendelkezik ezekkel a képességekkel”.³³ A jogállamiság elvével összefüggésben az algoritmikus működés aggályai a tudományos elemzést is átszövi: vannak, akik mellett érvelnek, hogy az algoritmikus döntéshozatal szabályozása összefüggésben áll a hatalmi ágak szétválasztásával³⁴, mások pedig azt vallják, hogy aggodalomra adhat okot az a tény, hogy az új innovatív, algoritmikus megoldások milyen mértékben fogják átvenni a klasszikus értelemben vett jogászok munkáját.³⁵

A következő alkotmányos érték, ami szintén bizonytalanságot rejt e jelenségekkel összefüggésben, az nem más, mint az átláthatóság, kiszámíthatóság elve. A platformok működésével szemben az átláthatóság hiánya alapozza meg az érv központi jellegét. Ezt úgy kell értelmezni, hogy sokszor az algoritmus által hozott döntések fő forrása nem lelhető fel, tehát, hogy még is az adott döntés miféle alapokon is támaszkodik.³⁶

A harmadik alkotmányos érték, ami kulcsfontosságú jelentőséggel bír, az a diszkriminációmentesség. Ez az érv elengedhetetlen, szinte a legfontosabb feltétele az algoritmikus döntéshozatal megfelelő működésének. Ám a diszkrimináció kiküszöbölése a mai napig nehezen kivitelezhető, több okból kifolyólag. Ebben fontos elem az, hogy az algoritmikus szoftverek a létrehozójuk által működnek, sajátos módon taníthatók be, ezáltal előfordulhatnak emberi sajátosságokból adódó megkülönböztetések. Ezeket a rendszer nem feltétlenül tudja elhárítani, sőt, akár fel is erősítheti azokat.³⁷ Munkajogi szempontból a diszkrimináció tilalma, valamint a pozitív diszkrimináció bevezetése az algoritmusok megfelelő működésének alappillére, itt különösen gondolnunk kell az Mt. és az Ebktv. rendelkezéseire.³⁸

Az elmúlt évtizedek európai jogfejlődése túllépett a hagyományos, úgynevezett vertikális hatás doktrínáján. E felismerés alapja, hogy az államhatalom nem gyakorolhat kizárólagos és meghatározó befolyást az egyének életére és jogaik érvényesülésére. Ennek nyomán alakult ki az alapjogok horizontális hatályának elmélete, amely lehetőséget biztosít arra, hogy az állampolgár alkotmányos jogainak védelmét ne csupán az állammal, hanem egy másik magánszeméllyel vagy magánjogi jogalannyal szemben is érvényesíthesse. Az alapjogok horizontális hatálya ma már az európai jogrend szerves részét képezi, amelynek egyik legkifejezőbb példája a munkajog. Ezen a jogterületen a munkavállalók védelme kiterjed az egyoldalúan kötelező rendelkezések alkalmazására, a hátrányos megkülönböztetés tilalmára, a pozitív diszkriminációs kötelezettségekre, valamint a kollektív munkajogi eszközökre is, ezzel biztosítva számukra széles körű jogi védelmet.³⁹

5. Összegzés

Az alkotmányos értékek érvényesülése a platform munkavégzők esetében a munkajogi szabályozás egyik legnagyobb kihívása, különösen a digitalizáció által formált gazdasági környezetben. A munkához való jog, mint alapjog, nemcsak a társadalmi jólét és gazdasági

³³ ZÓDI Zsolt - TÖRÖK Bernát: i.m

³⁴ Kate CRAWFORD - Jason SCHULTZ: Big data and due process: Toward a framework to redress predictive privacy harms. *Boston Coll. Law Rev.* 2014, 55, 93.

³⁵ Michael SIMON – Alvin F. LINDSAY – Loly SOSA – Paige COMPARATO: Lola v skadden and the automation of the legal profession. *Yale J. Law Technol.* 2018, 20, 234

³⁶ ZÓDI Zsolt, TÖRÖK Bernát: i.m

³⁷ ZÓDI Zsolt, TÖRÖK Bernát: i.m

³⁸ Pl. az Mt. 12. §, különösen az (1) bekezdése: *“A munkaviszonnyal, így különösen a munka díjazásával kapcsolatban az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani. E követelmény megsértésének orvoslása nem járhat más munkavállaló jogának megsértésével vagy csorbításával”*. Ebktv. Rendelkezései közül a korábban is megemlített 8. §-t emelném ki mégpedig amikor valakit a terhessége, vagy neme, életkora alapján ér diszkrimináció mert egy olyan élethelyzetben van.

³⁹ Eleni FRANTZIOU: The horizontal effect of the charter of fundamental rights of the EU: Rediscovering of reasons for horizontality. *Eur. Law J.* 2015, 21, 657–679.

stabilitás fenntartásának alapköve, hanem a modern foglalkoztatási formák szabályozásának is irányt kell adnia. A "gig-economy" által generált új típusú munkaviszonyok ugyanakkor folyamatosan feszegetik a hagyományos munkajogi keretek határait. Az állam feladata ebben az összefüggésben kettős: egyrészt biztosítani kell az alkotmányos garanciák tényleges érvényesülését a platform munkások számára, másrészt olyan jogi környezetet kell kialakítani, amely összhangban van a gazdasági innovációval és a munkavállalói jogok védelmével. Az Európai Unió Platform-irányelvének implementációja, valamint a bíróságok szerepe a platform munkavállalók jogállásának meghatározásában alapvető jelentőségűek ezen célok elérése érdekében. A Kúria 2023-as ítélete mérföldkőnek tekinthető, amely előrevetíti a platform munkavégzők jogállásának jövőbeli alakulását, de egyúttal rámutat a jelenlegi jogrendszer kihívásaira is. Az ítélkezési gyakorlat egységesítése, a korlátozott precedensrendszer fejlesztése, valamint az új szabályok alkalmazása és értelmezése meghatározó lesz a platform gazdaság hazai és nemzetközi szabályozásában. Összességében megállapítható, hogy a munkához való jog újragondolása és korszerű alkalmazása kulcsfontosságú ahhoz, hogy a modern munkajogi rendszerek megfeleljenek a globalizált és digitalizált munkaerőpiac kihívásainak. Csak egy olyan átfogó, jogilag megalapozott és társadalmi szempontból is méltányos megközelítéssel érhető el, hogy a platform munkások ugyanolyan védelmet élvezzenek, mint hagyományos munkavállalói társaik. Ez pedig nem csupán a platform munkások érdeke, hanem az egész gazdaság és társadalom fenntarthatóságát is szolgálja.

Irodalomjegyzék:

Jogszabályok:

1. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
2. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.)
3. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvtv.)
4. A Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.)

Felhasznált irodalom:

1. Kate CRAWFORD - Jason SCHULTZ: Big data and due process: Toward a framework to redress predictive privacy harms. *Boston Coll. Law Rev.* 2014, 55, 90.
2. Eleni FRANTZIOU: The horizontal effect of the charter of fundamental rights of the EU: Rediscovering of reasons for horizontality. *Eur. Law J.* 2015, 21, 657–675.
3. JAKAB Nóra: A munkajog és polgári jog kapcsolata a jogpolitika tükrében. *Magyar Jog*, 2015, 12.
4. JAKAB Nóra – MÉLYPATAKI Gábor – PRUGBERGER Tamás – RÁCZ Zoltán – TÓTH Hilda: *A kiszolgáltatottabb fél védelme a munkajog eszközeivel*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2022, 205.
5. JAKAB Nóra – TÓTH Hilda: Flexicurity in Hungary from the more Vulnerable Party's Point of View. In: SGEM, SGEM (szerk.) 5th International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences and Arts SGEM 2018, Sofia, Bulgária, *STEF92 Technology Ltd.* 2018, 8, 780, 153-160.
6. KUN Attila: A munkához való jog. In JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SÜLYOK Gábor (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Alkotmányjog rovat, rovatszerkesztő: BODNÁR Eszter, JAKAB András), 2021 [5]-[36], [70] bekezdés

7. MÉLYPATAKI Gábor: Az új foglalkoztatási formák és a társadalmi innováció hatása a szociális biztonságra. *Magyar Munkajog E-folyóirat*, 2019/1, 18.
8. PETROVICS Zoltán: A biztonság árnyékában. A munkajogviszony megszüntetésével szembeni védelem alapkérdései. *Doktori értekezés, ELTE ÁJK*, Budapest, 2016, 110-121.
9. Vincenzo PIETROGIOVANNI: Between Sein and Sollen of Labour Law: Civil (and Constitutional) Law Perspectives on Platform workers. *King's Law Journal* 2020, DOI: <https://doi.org/10.1080/09615768.2020.1789443>
10. SÁRI János: A munkához való jog. In: BALOGH Zsolt–HOLLÓ András–KUKORELLI István–SÁRI János: *Az Alkotmány magyarázata*. Budapest, KJK KERSZÖV Kiadó, Budapest, 2003. 656.
11. Michael SIMON – Alvin F. LINDSAY – Loly SOSA – Paige COMPARATO: Lola v skadden and the automation of the legal profession. *Yale J. Law Technol.* 2018, 20, 234
12. SOLYMOSI-SZEKERES Bernadett: A bizonytalan státuszú munkavégzés jogvédelmi nehézségei. *Jogtudományi Közlöny*. 2023, 9, 410-417.
13. TÓTH Hilda: A munkajog új kihívásai: a "gig" gazdaság munkavállalói csoportjai In: SZIKORA Veronika – TÖRÖK Éva (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Csécsy György 65. születésnapja tiszteletére, 1-2. kötet, Debrecen, Magyarország*. Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen, 2017, 396, 393-400.
14. TURZÓ Tímea: A fizetett szabadsághoz való jog az Alkotmánybíróság határozataiban. *Új Magyar Közigazgatás*, 2015/3, 79.
15. ZÓDI Zsolt - TÖRÖK Bernát: Constitutional Values in the Gig-Economy? Why Labor Law Fails at Platform work, and what can we do about it? *MDPI*, 2021, DOI: <https://doi.org/10.3390/soc11030086>

Internetes források:

1. Valentina CAPUOZZO: *The constitutional right to work when the “employer” is a digital platform*. Digital Constitutionalist - The future of constitutionalism, 2024. november 23., <https://digi-con.org/the-constitutional-right-to-work-when-the-employer-is-a-digital-platform/>
2. DOBOS Zoltán: *Mit jelent a korlátozott precedensrendszer bevezetése?* Jogászvilág, 2024. december 1., <https://jogaszvilag.hu/szakma/mit-jelent-a-korlatozott-precedensrendszer-bevezetese/>
3. GYULAVÁRI Tamás – SIPKA Péter: *The first Hungarian platform work judgment: “self-employment”*. Wolters Kluwer, 2024. szeptember 18.
4. Christina HIESSL: *Platform workers: employees-to-be in the EU?* Wolters Kluwer, 2024. október 15.
5. PAP Máté: „Sérelemdíj munkavállalónak? A munkához való jog mint személyiségi jog a sérelemdíj fényében”. *Arsboni*, 2024. december 6.

A DRÓNOK ÉS MOBIL APPLIKÁCIÓK SZEREPE AZ ERDÉSZETI ÉS-MEZŐGAZDASÁGI SZAKIGAZGATÁSBAN

The role of drones and mobile applications in forestry and agricultural administration

SZABÓ BALÁZS*

Az erdészet és mezőgazdaság fejlesztése az egyik kiemelten fontos ösztársadalmi érdek, ami igen nagy érdeklődésre számot tartó ágazati területek egyike, mivel közel 1 millió állampolgár megélhetését nyújtja. Egy modern állam életében elengedhetetlen, hogy a szolgáltató jelleg minél hatékonyabb, minél magasabb színvonalú legyen. Ez ugyanúgy igaz a mezőgazdaság és erdőgazdálkodás helyzetére, ott ahol az állampolgárok környezetének alakulása, az egészséges élelmiszer termelése folyik. Éppen ezért a mindenkori magyar kormányzatnak is mindent el kell követnie annak érdekében, hogy a lehető legmodern eszközöket tudja biztosítani az érintett szakigazgatási intézmények számára.

Kulcs szavak: erdészet, mezőgazdaság, fejlesztés, modernizáció

The development of forestry and agriculture is one of the most important social interests, which is one of the sectoral areas of great interest, as it provides a livelihood for nearly 1 million citizens. In the life of a modern state, it is essential that the service provider is as efficient and of the highest quality as possible. This is equally true for the situation of agriculture and forestry, where the development of the citizens' environment and the production of healthy food take place. That is why the Hungarian government of the time must do everything in order to provide the most modern tools possible for the relevant administrative institutions.

Keywords: forestry, agriculture, development, modernization

1. Bevezető gondolatok

Előjáróban ezen két szakigazgatási ágazatról elmondható, hogy az elmúlt néhány évben történtek szervezeti változások, illetve – ha lassan is – de megindult a modernizáció, melynek alapját néhány, már korábban megemlített és bemutatott eszköz jelenti. Mindkét szakigazgatási ágazat a rendészeti igazgatáshoz hasonló, de talán még erősebb kapcsolatot mutat a következő részben bemutatandó vadászati igazgatáshoz. Ezek közül feltétlen kiemelendő tény, hogy a vadászat gyakorlására döntő többségben a hazai erdeinkben, illetve mezőgazdasági területeinken kerül sor. Ezen két terület kapcsán az érintett ügyfelek (erdészetek, mezőgazdasági földhasználók/gazdasági társaságok, hatóságok, civil szervezetek (pl. OMVK, OMVV¹, stb.) és maga a vadásztársadalom) egyre nagyobb ügyszámban kerülnek egymással jogviszonyba, akár együttműködési, akár peres vonatkozásban. Ha azt a tényt vesszük alapul, hogy ezen három igazgatási terület által érintett ügyfelek száma vélhetően milliós nagyságrendet tesz ki, akkor úgy vélem világosan látható, hogy kiemelten fontos a területek közötti koordináció, az egyes területek technikai fejlesztése. Ha ugyanis olyan megoldások

* DR. SZABÓ BALÁZS

PhD egyetemi adjunktus
Miskolci Egyetem ÁJK
Államtudományi Intézet
Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
balazs.szabo@uni-miskolc.hu

¹ OMVK – Országos Magyar Vadászakamara és OMVV – Országos Magyar Vadászati Védjegylet

kerülnek a gyakorlatban is alkalmazásra, melyek gyorsabbá, hatékonyabbá teszik az érintett közigazgatási eljárásokat², akkor nagyszámú ügyfél fogja visszaigazolni az állam számára, hogy nem csak helyes és jó döntés volt a modernizálás, hanem felmutatható, mérhető eredményeket is hozott.

A jelen címben említett két szakigazgatási területen a szervezeti változások sorában megemlíthető a 2010-ben létrehozott Vidékfejlesztési Minisztérium, mely 2014-ben Földművelésügyi Minisztériummá, majd 2018. május 18.-tól Agrárminisztériummá átnevezve látja el központi szinten ezen ágazatok irányítását. Területi szinten, a vármegyei kormányhivatalon belül találjuk ezen szakigazgatási szervezeti egységeket, a következők szerint:

- az Agrár és Vidékfejlesztést támogató Főosztály,
- az Élelmiszerlánc-biztonsági és Földhivatali Főosztály,
- a járási szinteken megtalálható Agrárügyi Főosztály, ezen belül
 - Erdészeti osztály és
 - Földművelésügyi osztály.

A jelenleg tehát osztályi *rangban* működő szervek közös jellemzője, hogy országos viszonylatban is egységes szervezeti rendszerben, de több eltérő elnevezésű szervezeti egységben látják el feladatukat. Ahhoz, hogy ez a többszintű, paralel szervezeti rendszer hatékonyan tudjon működni, szükség van – egyebek mellett – egységes struktúrájú, közösen fejlesztett adatbázisokra is. Ezek közül kiemelkedő jelentőségű az Erdészeti Szakigazgatási Információs Rendszer (továbbiakban ESZIR), az Országos Erdőkár Nyilvántartási Rendszer (továbbiakban: OENyR), a Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszer (továbbiakban: MePAR) és ide tartozik még földhivatali/földügyi alkalmazhatósága révén a még éppen működő Takarnet. A jelen tanulmányban azonban csak az ESZIR és a MePAR rendszereket tárgyalom, mert álláspontom szerint ezek a legfontosabb és legtöbbször használt rendszerek a nevezett szakigazgatási területeken.

2. Technológiai fejlesztések

A) ESZIR

Az ESZIR, egy olyan a hatósági szereplők által kezelt adatbázis és szoftver, mely szoros együttműködésben és összeköttetésben működik a TIR-rel³. Struktúrájukat tekintve is azonos rendszereknek minősülnek, melyek lényegében térinformatikai szoftverek, melyek ma már okoseszközökre optimalizált applikációk formájában is képesek az adatok rögzítésére, kezelésére és továbbítására is egyaránt.

Az ESZIR céljai a következőképpen foglalhatóak össze:⁴

- a teljes szakmai tevékenység elektronikus nyilvántartásának lefedése,
- a területi eltérések megszüntetése, egy egységes, online hozzáférésű adatbázis létrehozása és üzemeltetése,
- az egymásra épülő folyamatok egységbe szervezése,
- az adattár naprakészségének javítása, melynek keretében megvalósulhat az egységes és központi adatszolgáltatás,
- területi és központi ellenőrzés megteremtése.

² Lásd erről bővebben: SZABÓ Balázs: A magyar közigazgatás technikai-technológiai fejlesztése a XXI. század első két évtizedében c. PhD disszertáció, Miskolci Egyetem, 2020

³ i.m. SZABÓ Balázs: A magyar közigazgatás technikai-technológiai ..., 2020

⁴ Forrás: <http://docplayer.hu/15182281-Terinformatika-alkalmazasa-az-erdotervezesi-irodanal.html> (utolsó megtekintés: 2024.05.14.)

A korábban említett szakigazgatási szervek az ESZIR segítségével működtetik az Országos Erdőállomány Adattárat, mely a következő adatokat tartalmazza:⁵

- az erdőgazdálkodó erdőgazdálkodói kódját (azonosító),
- az erdőgazdálkodás során betartandó, az erdészeti hatóság határozatában megállapított előírásokat,
- körzeti erdőterv adatait, pl.: erdőrészeket azonosítóját, területét, rendeltetéseit és üzem módját, természetességi állapotát, javasolt erdő-felújítási feladatokat és fakitermelési lehetőségeket, védett természeti területen a védelemhez szükséges javaslatokat, az erdészeti nyilvántartási térképeket stb.,
- jóváhagyott erdőtelepítési-kivitelezési tervek adatait,
- bejelentett erdőgazdálkodási tevékenységek adatait,
- az erdőben elvégzett egyes erdőgazdálkodási tevékenységek adatait.

A rendszer üzemelteti, felügyeli és vezeti⁶:

- az erdőgazdálkodói nyilvántartást,
- az erdészeti és jogosult erdészeti szakszemélyzet-nyilvántartást,
- az erdei közjóléti létesítmény nyilvántartást (erdei kilátó, tűzrakóhely, erdei bútor garnitúra, védőház, stb.),
- az erdei lovaglásra és járműközlekedésre kijelölt utak nyilvántartását,
- az erdőgazdálkodási és erdővédelmi bírságokról szóló nyilvántartást,
- a földalatti (szarvas)gomba gyűjtésére vonatkozó jogszabályban meghatározott feltételeknek megfelelő személyekről, valamint a részükre kiadott tanúsítványról és gyűjtési naplóról szóló nyilvántartást,
- az Országos Erdőkár Nyilvántartást.

A kormányhivatal keretében működő osztályok további feladatai közül kiemelendő, hogy koordinálják az erdők egészségi állapotának felmérését, továbbá működtetik az Erdővédelmi Mérő- és Megfigyelő Rendszert (továbbiakban: EMMRE). Az EMMRE az 1980-as évek végén elindított erdővédelmi komplex program, mely a rendszerváltást követően – más feladatokkal kiegészülve – „erdővédelmi mérő- és megfigyelő rendszer” (EMMRE) megnevezéssel beépült az erdőről és az erdő védelméről szóló törvénybe.⁷ A rendszer az évek során folyamatosan fejlesztés alatt áll, finomítása zajlik, melyhez a hazai tapasztalatok és a nemzetközi együttműködések szolgáltatnak megfelelő háttérrel. Az EMMRE feladatait a NAIK ERTI és az erdészeti hatóságok látják el, ez utóbbi koordinálja a teljes területet is. Összetevői az alábbi ábrán láthatók:

B) MePAR

A Mezőgazdasági Parcella Azonosító Rendszer (továbbiakban: MePAR) az agrártámogatások során lefolytatott eljárásoknak a kizárólagos országos földterület-azonosító rendszere. Jelentőségét egyértelműen bizonyítja, hogy kizárólagos abban az értelemben, hogy a földterülethez való uniós támogatások igénylése során csak ennek az azonosítási rendszernek az adatait lehet használni. Ez a gyakorlatban azt is jelenti, hogy ezen támogatások igénylésekor semmiféle más nyilvántartás (pl. a közhiteles ingatlan-nyilvántartás) adatait a MePAR adataival

⁵ Forrás: <http://portal.nebih.gov.hu/erdeszeti-igazgatóság> (utolsó megtekintés: 2024.03.12.)

⁶ Forrás: <http://docplayer.hu/15182281-Terinformatica-alkalmazasa-az-erdotervezesi-irodanel.html> (utolsó megtekintés: 2024.05.14.)

⁷ 1996. évi LIV. törvény, és annak végrehajtási szabályait tartalmazó 29/1997. (IV. 30.) FM rendelet.

szemben nem lehet figyelembe venni, legyenek azok a mezőgazdasági táblák elhelyezkedésére, azonosító számára, vagy éppen a tábla területére vonatkozó adatok.

A MePAR-t a kérelmezéskor maguk a mezőgazdasági tevékenységet folytató ügyfelek, a kérelemkezelés és az ellenőrzés során pedig már a hivatal⁸ használja. A rendszer szükségességének indokaként szolgál, hogy az Európai Unió és hazánk jogszabályai az érintett támogatások vonatkozásában kötelező jelleggel előírják egy ilyen rendszer használatát. A 2004-es EU-s csatlakozásunk óta a MePAR biztosítja a földterülethez kapcsolódó támogatások alapját képező mezőgazdasági parcellák helyének egyértelmű beazonosítását, valamint adataival segíti területük egyszerű és pontos megadását. Az adatokat nagy felbontású műholdképekből készített térinformatikai rendszerben találjuk, mely az ügyfelek és a hatóságok számára térképhelyes légifelvétel-háttérrel megjelenítve állnak rendelkezésre.⁹

Manapság, ha légifelvételek elkészítéséről beszélünk, akkor egyre inkább eszünkbe juthat a pilótánélküli járművekkel történő felvétel készítése is. A drónoknak nem meglepő módon komoly szerepe lehet tehát az erdészeti-mezőgazdasági igazgatási ágazat fejlesztésében.

C) Drónok az ágazat működésében

Ahogy azt már korábban is írtam, évtizedek óta jelen vannak a különböző légi felvételek az erdőgazdaságokban a legkülönbözőbb feladatok elvégzéséhez (például erdőleltár készítéséhez, vagy katasztrófák utáni károk feltérképezéséhez). Napjainkban ezekhez a feladatokhoz már pilóta nélküli, önálló repülésre képes drónokat is lehet alkalmazni. Ezek egyik nagy előnye, hogy a képekhez gyorsan hozzá lehet férni, ami lehetővé teszi a különböző feladatok rugalmas és gyors megtervezését, ennek köszönhetően adott esetben lényegesen csökkenthető az ügyintézési idő egy hatósági eljárás esetében. Köszönhetően relatíve alacsony repülési magasságuknak, ezek az eszközök még sűrű felhőréteg alatt is képesek a repülésre, illetve csendes és energiatakarékos elektromos motorjaik nem csak környezet-barátok, hanem a zajkibocsátást is minimálisra csökkentik. Azt mondhatjuk, hogy a jövőbeli alkalmazásuk (nagy felbontású kamerával vagy érzékelőkkel felszerelve) áthidalhatja majd a rést a földfelszíni terepi felmérések és a költséges, személyzettel ellátott helikopterekből vagy repülőgépekből végzett madártávlati felmérések között.

Ezek a pilóta nélküli légi eszközök használatukkal lehetővé teszik az erdő és mezőgazdasági területeken végzett leltározási feladatokat, méréseket minden eddiginél pontosabban, ráadásul megnövelt hatókörben. Ezen két szakterület (erdő és -mezőgazdaság) esetében kulcsfontosságú szerepe lesz az alacsony repülési magasságnak, továbbá annak, hogy az időjárási körülményekhez jól képesek alkalmazkodni.

Egyik fő alkalmazási területe az erdők, mezők és a nyílt területek feltérképezése, amely során a kapott képeket szinte azonnal fel lehet használni az elemzések és alkalmazások széles skálájához, például a fák vagy egyéb növények egészségi állapotának a felméréséhez.

Ide tartozhatnak a következő esetek:

- a hatósági ellenőrzések meggyorsítása, ennek keretében az elfogadott erdészeti ütemtervek betartatásának ellenőrzése (megvalósultak-e a szakigazgatási szervek által elfogadott tervek),
- illegális fakitermelési tevékenység felderítése,
- a károsítók fertőzésének korai felismerése és kiértékelése,
- a nedvességtartalom meghatározása, a holtfa mértékének a feltárása.
- a fakoronák állapotának vizsgálata,

⁸ Ide tartozik a vármegyei kormányhivatalok Agrár- és Vidékfejlesztést Támogató Főosztály, Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Normatív Támogatások Kérelemkezelési Osztálya, Vidékfejlesztési Beruházások Kérelemkezelési Osztálya.

⁹ Forrás: <https://www.mepar.hu/> (utolsó megtekintés: 2024.05.14.)

- a víz-, hó-, jég-, vihar- és tűzkárok felfedezése, kielemezése,
- a vadkárók helyének és mértékének megállapítása.

Egy másik fontos felhasználása lehet hazánkban is az éghajlatváltozás megfigyelése. Ez egy olyan terület, ahol az erdészeti szakma digitális információkkal alátámasztva képes lehet döntő befolyású információt szolgáltatni a politikai döntéshozók számára.

Az elmúlt pár évben kiemelt jelentőséget nyert a különböző mezőgazdasági célú felhasználás is, amelynek keretében a termények növekedésének figyelemmel kísérésétől, a permetezési feladatok ellátásán át, akár mezőgazdasági területek ellenőrzése során is lehetőséget kínálnak az alkalmazásra az eszközök, a szoftverek fejlettségi szintjének köszönhetően.

Természetesen van számos vitatott pontja a mezőgazdasági területeken a drónok használatának, ám ezek jelentős része a mérések megbízhatóságán alapszik. Néhány tény, viszont kétségtelenül meg tudunk állapítani:

1. Egy mezőgazdasági drón által gyűjtött információk képesek megmutatni, hogy melyik területeken egészségesebbek, illetve merre gyengébbek a növények. A gazdálkodó az így összegyűjtött adatok alapján módosításokat és beavatkozásokat eszközölhet.
2. Hogyha felszerelünk egy drónt termál kamerával, az akár lékeket is felfedezhet az öntözőrendszerben, sőt azt is megállapíthatja, hogy mely növények kapnak túl kevés, vagy éppen túl sok vizet.
3. Egy drónnal akár egy három négyzetcentiméteres területre is közelíthetünk, ebből kifolyólag képes lehet arra, hogy akár egyenként is megszámlalhassunk minden növényt, ami korábban egy fásasztó és körülményes feladat lehetett volna, de fontos információkat adhat a várható terménnyről is.
4. Létezik olyan automatizálható drón szoftver, amely magától kiszámolja, hogy melyik repülési útvonal adja a legnagyobb lefedettséget a megművelt terület felett, illetve képes akár önállóan is irányítani az eszközt a fölszállástól egészen a földet érésig.
5. A drónok képesek lehetnek arra, hogy heti, napi, vagy akár óránkénti rendszerességgel felmérjék a földeket, így akár sorba rendezhető képszériát is készíthetnek, amiből megállapítható, hogy időről időre hogyan változik a termés állapota. Ez lehetőséget ad arra, hogy az esetleges változásokat azonnal észleljük és gyorsabban reagáljunk a felmerülő problémákra.
6. A Nemzetközi Vezető Nélküli Jármű Szövetség (AUVSI) számításai szerint a nem túl távoli jövőben már a mezőgazdászok fogják birtokolni a kereskedelmi drón piac 80 százalékát.¹⁰

Ezen kifejezetten a gazdálkodókat segítő, támogató felhasználás mellett megítélésem szerint a hatóságoknak is érdemes ezen eszközöket bevezetni saját eljárási eszköztárukba. Ahogyan azt korábban is jeleztem, jelenleg is zajlik a *pilotaképzés* a vármegyei kormányhivatalokon belül, ahol az egyik felhasználási terület – a saját és szakhatóságok munkatársainak reményei szerint – pontosan az agrárügyi szektor lesz. Ennek keretében sikerrel lehetne majd alkalmazni az eszközöket a következő hatósági feladatkörök ellátása során:

- parlagfű feltérképezésére szolgáló helyszíni ellenőrzések (előnye, hogy rövid idő alatt nagy területek vizsgálhatóak meg, mely alapját képezheti a későbbi hatósági bírságoknak is),
- állami vagy EU-s támogatások (agrár, földalapú) ellenőrzése kapcsán, hogy a támogatásban részesített személy a támogatást megfelelően használta-e fel,
- mezőgazdasági területek felhasználási rendjének betartására, az előírt művelési kötelezettségek teljesítésének ellenőrzése során,
- földterületek megosztása során mérések, határpontok megállapítására.

¹⁰Forrás:<https://www.agroinform.hu/gazdaelet/a-mezogazdasagban-is-terjed-a-dron-orulet-32591-001> (megtekintés ideje: 2024.05.15.)

Záró gondolatok

Úgy gondolom, mindezekből is jól érzékelhető, hogy talán ez a két szakigazgatási terület – és ezáltal maga az ágazatok - lehetnek azok a kitörési pontok, ahol a legnagyobb eredményeket érhetik el a hatóságok ezen eszközök használatának köszönhetően. Úgy gondolom, hogy az okos eszközök iránti megnövekedett igény, valamint az eszközök terjedésének rohamos növekedése azt bizonyítja, hogy lakosság egyre inkább készen áll ezen eszközök befogadására és alkalmazásra. Nap-mint- nap tapasztalhatjuk közvetlen környezetünkben is, hogy az okostelefonok teljesen a mindennapjaink részévé váltak, kis túlzással az állampolgárok többsége el sem tudja képzelni létezését ezek nélkül. A tárgyalt két szakigazgatási terület pedig nemzetgazdasági jelentősége miatt is különösen fontos területet képez, ahol talán nagyobb százalékban állhat rendelkezésre az ilyen típusú fejlesztésekhez szükséges anyagi forrás is. Ehhez járul még hozzá az a körülmény is, hogy különösen a mezőgazdasági munkavégzések területén megfigyelhető egy csökkenő humán erőforrás létszám, amit a lehetőségekhez mérten igyekeznek sokszor a technológiai eszközök segítségével pótolni, vagy legalábbis részben kiváltani. Ebben a tekintetben a különböző applikációk és drónok sok helyen mára már nélkülözhetetlen segítséget nyújtanak a gazdálkodók számára.

Felhasznált irodalom:

- SZABÓ Balázs: A magyar közigazgatás technikai-technológiai fejlesztése a XXI. század első két évtizedében c. PhD disszertáció, Miskolci Egyetem, 2020

Internetes hivatkozások:

- Forrás: <https://www.agroinform.hu/gazdaelet/a-mezogazdasagban-is-terjed-a-dron-orulet-32591-001> (megtekintés ideje: 2024.05.15.)
- Forrás: <https://www.mepar.hu/> (utolsó megtekintés: 2024.05.14.)
- Forrás: <http://docplayer.hu/15182281-Terinformatika-alkalmazasa-az-erdotervezesi-irodanal.html> (utolsó megtekintés: 2024.05.14.)
- Forrás: <http://portal.nebih.gov.hu/erdeszeti-igazgatosag> (utolsó megtekintés: 2024.03.12.)
- Forrás: <http://docplayer.hu/15182281-Terinformatika-alkalmazasa-az-erdotervezesi-irodanal.html> (utolsó megtekintés: 2024.05.14.)

Jogszabályok:

- 1996. évi LIV. törvény és annak végrehatási szabályait tartalmazó 29/1997. (IV. 30.) FM rendelet.

A MODERN ÉPÍTÉSÜGYI SZAKIGAZGATÁS TECHNIKAI TÁMOGATÁSA

Technical support for modern construction management

SZABÓ BALÁZS**

Az építésügy fejlesztése az egyik legfontosabb nemzetgazdasági érdek, a legnagyobb érdeklődésre számot tartó ágazati területek egyike. Egy modern állam életében elengedhetetlen, hogy a szolgáltató jelleg minél hatékonyabb, minél magasabb színvonalú legyen. Ez különösen igaz az építési ágazatra, annak helyzetére, ott ahol az állami beruházások – építési tevékenység koordinálása által – valósítanak meg az állampolgárok számára fontos közszolgáltatási fejlesztéseket. Éppen ezért a mindenkori magyar kormányzatnak is mindent el kell követnie annak érdekében, hogy a lehető legmodern eszközöket tudja biztosítani az építésügyi igazgatási intézmények számára is.

Kulcsszavak: építésügy, nemzetgazdasági érdek, fejlesztés

The development of construction is one of the most important national economic interests, one of the most interesting sectoral areas. In the life of a modern state, it is essential that the service provider is as efficient and of the highest quality as possible. This is especially true of the construction sector, where state investments – through the coordination of construction activities – implement important public service developments for citizens. That is why the current Hungarian government must do everything in its power to ensure that it can provide the most modern tools possible for construction administrative institutions.

Keywords: construction, national economic interest, development

1. Bevezető gondolatok

A magyar közigazgatási rendszer építésügyi szakterületén a digitalizáció viszonylag későn, 2010-ben indult meg. Azért is merem állítani, hogy későn, mivel alapvetően egy olyan terület igazgatásáról beszélünk, ami minden korszakban törekszik az elérhető legmodernebb eszközöket, megoldásokat, eljárásokat felhasználni egy-egy építkezés alkalmával¹. A jelen tanulmányban bemutatott fejlesztések alapját *Dr. Szabó Péter*, az akkori Belügyminisztérium Területrendezési, Építésügyi és Örökségvédelmi helyettes államtitkára fektette le azzal a céllal, hogy Magyarországon korszerű építésügyi igazgatási modellt építsenek ki. A célkitűzés gyakorlati megtervezői többek között *Magyar Mária* a BM Építésügyi Főosztályvezető, és *Dr. Bedő Katalin*, valamint *Soltész Ilona* Főosztályvezető-helyettesek lettek. Az ötlet

* DR. SZABÓ BALÁZS

PhD egyetemi adjunktus
Miskolci Egyetem ÁJK
Államtudományi Intézet
Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
balazs.szabo@uni-miskolc.hu

¹ Lásd erről bővebben: SZABÓ Balázs: A magyar közigazgatás technikai-technológiai fejlesztése a XXI. század első két évtizedében c. PhD disszertáció, Miskolci Egyetem, 2020

középpontjában olyan alkalmazás kifejlesztése állt, amely modern alapokra helyezi az építésügyi igazgatást, ezáltal sokkal inkább felhasználó barátabb és ügyfél-centrikusabb lehet.²

2. Technológiai fejlesztések

A Kormányzati szándék megszületése³ után megindulhatott az alkalmazás fejlesztése, melynek keretében célul tűzték ki a különböző beruházások engedélyezési eljárásának egyszerűsítését és gyorsítását. A célok konkrét megfogalmazása során kialakított koncepció szerint az építésügy területén, a beruházások engedélyezésének gyorsabbá és kiszámíthatóbbá tételére kell törekedni. Így különösen:

- a beruházás-engedélyezésének elhúzódásának visszaszorítására, (ügyintézési határidők csökkentése),
- a beruházás-engedélyezése elleni indokolatlan fellépések lehetőségének szűkítésére, (jogorvoslati rendszer felülvizsgálata),
- az engedélyezési eljárások egyszerűsítésére, ügyfél-barátabbá tételére, (új eljárásfajták, elektronikus ügyintézés lehetősége),
- a beruházási engedélyezési eljárás során releváns információk, nyilvántartások jobb elérhetőségének biztosítására (elektronikus nyilvántartási rendszer).⁴

Ennek eredményeként került sor az új hatósági engedélyezési eljárást Támogató Elektronikus Dokumentációs Rendszer (továbbiakban: ÉTDR) bevezetésére. *„A rendszer az Új Széchenyi Terv zászlaja alatt, az Elektronikus Közigazgatás Operatív Program (EKOP) keretében valósult meg, az Európai Regionális Fejlesztési Alap és a Magyar Állam Társfinanszírozásával, mintegy 1,1 milliárd forintból. Az ÉTDR egy, az interneten elérhető, központi szolgáltatás, amely egyben egységes építésügyi hatósági felület is. Ügyfélkapus azonosítással működik, amelynek útján benyújthatók engedély vagy igazolás iránti kérelmek, a megfelelő elektronikus mellékletekkel. Az e-ügyintézés kényelmével határidő-hosszabbítási, jogutódlási, jogorvoslati eljárások is kezdeményezhetők a rendszeren keresztül. Mivel a mellékletek központilag egy rendszerben elérhetőek, így az érintett szakhatóságok, szervezetek, illetve maguk az ügyfelek is könnyebben megtekinthetik a terveket és az eljárás iratait. A szakhatóságok a rendszeren keresztül ellenőrizhetik a terveket és az állásfoglalásukat ide tölthetik fel, amit elektronikus aláírással, keltezéssel és bélyegzővel látnak el. A cél, hogy kevesebb hiánypótlásra legyen szükség, illetve, hogy rövidüljön az építési engedély megszerzéséhez szükséges idő, továbbá a vállalkozások adminisztrációs terhei csökkenjenek.”⁵*

A következő lényeges fejlesztésre 2013. január 1-je után került sor, amikor létrejöttek a járási hivatalok és az azokban működő építés-felügyeleti osztályok/hivatalok, melynek köszönhetően a korábbi feladatmegosztás újra elosztásra került az építésügyi szakhatóságok és a települési önkormányzatok jegyzői között, előbbieik javára. Még ehhez az évhez kötődik az Országos

² Itt jegyzem meg, hogy az eredeti elképzeléseknek megfelelően ennek az alkalmazásnak a fejlesztésével a sajátos építmények is elektronikusan engedélyezhetővé válnak, úgy, mint útépítés, hírközlési építmények, elektromos, víz és gáz közművek, vízi építmények (víztározók, szennyvíztelepek, víztisztítók) és a műszaki biztonsági hatóság hatáskörébe tartozó építmények (daruk, felvonók, nyomástartó berendezések, kazánok, transzformátorok), bányászati létesítmények is. Ez ma már tudjuk, hogy egyelőre még nem sikerült maradéktalanul kivitelezni a bevezethetőségüket.

³ A vállalkozói adminisztratív költségek csökkentésére irányuló, Egyszerű Állam című középtávú kormányzati programról szóló 1405/2011. (XI. 25.) Korm. határozat értelmében.

⁴ A vállalkozói adminisztratív költségek csökkentésére irányuló, Egyszerű Állam című középtávú kormányzati program egyes feladatainak módosításáról szóló 1416/2012. (X. 1.) Korm. határozat 15. bekezdése.

⁵ Dr. SZABÓ Péter sajtótájékoztatója az ÉTDR-ről. Forrás: <http://2010-2014.kormany.hu/hu/belugyminiszterium/teruletrendezesi-es-epitesugyi-helyettes-allamtitkarsag/hirek/gyorsabb-es-atlathatobb-epitesugyi-engedelyezesi-eljarasok> (letöltve: 2024.02.12.)

Építésügyi Nyilvántartás (OÉNY) létrehozása, melyben az építésüggyel kapcsolatos adatok könnyebb elérhetősége vált lehetővé. Létrejött továbbá az Építésügyi Monitoring Rendszer is (ÉMO). Ez egy térinformatikai alkalmazás, mely az építésügyi és építésfelügyeleti hatóságok munkáját nagyban tudja segíteni, mivel lehetővé teszi az engedély nélküli építkezések felderítését és a szabályozásnak nem megfelelő területhasználatokat is. Itt kell utalni a korábban már bemutatott drónok alkalmazhatóságának újabb vetületére. Jelenleg is zajlik a Lechner Tudásközpont projektje⁶, melyben többek között kutatások, alkalmazásfejlesztések is zajlanak. Ennek gyakorlati felhasználására még visszatérek.

A 2014-es választásokat követően az építésügy a Miniszterelnökség szervezéséhez került. Helyettes-államtitkári minőségben *Füleky Zsolt* folytatta a korábbi reformfolyamatokat. 2016-ban jelentette be *Füleky Zsolt* az egykapus ügyintézési modell lehetőségét az építésügyben. Ennek keretében minden építésügyi alkalmazás egyetlen belépéssel elérhetővé válik az ügyfelek számára. Ehhez a megújított e-építési portál nyújtott lehetőséget, melyen keresztül a korábban közel harminc különböző felületen ellátott feladat egy helyre került.

Az ÉTDR⁷

a) egyrésztől folyamat-kezelő alkalmazás, amely az építésügyi engedélyezési eljárások szabályai szerint követi le az ügymeneteket:

- támogatja az építési engedélyezési alapeljárások elektronikus kezdeményezését és lefolytatását,
- támogatja az alapeljárásokhoz kapcsolódó további eljárások, valamint a jogorvoslati eljárások kezdeményezését és lefolytatását,

b) másrésztől dokumentumkezelő rendszer:

- általános elektronikus dokumentumkezelési szolgáltatást nyújt a kérelmező által benyújtott és a hatóságoknál keletkező szöveges, rajzi, képi dokumentumok kezeléséhez, mely magában foglalja a dokumentumok feltöltését, tárolását, továbbítását, véleményezését (döntések meghozatalát), megjelenítését és megőrzését.⁸

Az ÉTDR jogszabályi háttérét a jogalkotó rendeleti szinten szabályozta le 2012-ben. Ezzel az építésügyi törvény kiegészítéseként megteremtette a jogi környezetet a gyakorlati használatához.⁹ A program letöltése után szükséges előzetes regisztráció, amihez Ügyfélkapus azonosításra van szükség. Ennek értelmében csak az a felhasználó végezhet aktív tevékenységet, aki ügyfélkapuval is rendelkezik.

Számos, az ÉTDR-t támogató érv közül az egyik legfontosabb – mind a hatóság, mind az ügyfél szempontjából – az, hogy e szoftvert használja minden olyan hatóság, amely az engedélyezési eljárásban részt vehet. Így, az első és másodfokú építésügyi hatóságok, az első és másodfokú szakhatóságok, illetve az első és másodfokú építésfelügyeleti hatóságok egyaránt. A felhasználók egy speciális körét jelentik az úgynevezett hatósági típusú szervek¹⁰, illetve az ügyfélszolgálati szintű felhasználók¹¹ saját csoportja.

A hatósági típusú felhasználók jogosultságai körében megjelennek a hatósági munkatársi jogosultság, a hatósági adminisztrátori jogosultság és az integrált ügyfélszolgálatos jogosultság.¹² Ezek mellett a hatósági munkatársi jogosultságon belül további eltérő szerepköröket különíthetünk el, például: érkeztető, szignáló, ügyintéző, kiadmányozó,

⁶ Az Európai Szociális Alap (EU) és Magyarország költségvetése a Széchenyi 2020 keretében társfinanszírozásban megvalósuló E-építés keretrendszer – innovációval a magyar emberek szolgálatában KÖFOP-1.0.0-VEKOP-15-2016-00038 projekt.

⁷ Forrás: <https://www.e-epites.hu/etdr> (utolsó megtekintés: 2024.05.25.)

⁸ Forrás: <https://www.e-epites.hu/etdr> (utolsó megtekintés: 2024.05.20.)

⁹ Az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Kormányrendelet.

¹⁰ Ilyenek a településképi véleményezésben részt vevő Polgármesterek és a Tervtanácsok.

¹¹ Ezek többek között az Építésügyi Szolgálati Pontok (ÉSZP) és a Kormányablakok (KAB).

¹² ÉTDR Felhasználói kézikönyv KAB ügyintézők számára (letöltve: 2024.03.06.)

expediáló, vezető. Ezek a szerepkörök az eljárás során összevonhatóak és a legtöbb esetben egy tisztviselő többet is ellát közülük. Ezeken keresztül látja el az ügyintéző az ügyekkel kapcsolatos hatósági feladatokat, amelyekben eljárási cselekményeket (pl. szemle, iratbekérés) folytathat le, majd végzést vagy határozatot hozhat.

Ezzel szemben a hatósági adminisztrátori jogosultság nem minősül hatósági szerepkörnek, mivel az adminisztrátor külön adminisztrátori felületen dolgozik. Ezért az adminisztrátor csak annak a hatóságnak az adatait fogja látni és szerkeszteni, amelyiknél dolgozik. Érdekeség ugyanakkor, hogy jogosultságai szinte teljesen megegyeznek a hatósági munkatárséval. Jogosultsága kizárólag annyival teljesebb, hogy van „admin” ikonja is, amely lehetőséget ad számára, hogy hozzáadjon vagy töröljön felhasználókat, feltöltsön iratsablonokat, kiosszon jogosultságokat (pl. iktatási és kiadmányozási jogosultságot). A hivatali eljárásrendeket figyelembe véve, ezzel a jogosultsággal jellemzően a vezető (esetleg helyettese) szokott rendelkezni.

Egy másik speciális jogosultsági¹³ kör az integrált ügyfélszolgálatos jogosultság, mellyel a Kormányablak és az Építésügyi Szolgálati Pontok munkatársai is rendelkeznek. E szerep annyival széleskörűbb, hogy használói az ország területén bármely hatóságánál folyamatban lévő eljáráshoz hozzá tudnak férni.¹⁴ Minden belépés alkalmával az adott eljárás ÉTDR azonosítójára és egy iratazonosítóra van szükségük, továbbá minden esetben vizsgálat tárgyát képezi, hogy az információt éppen lekérő személy valóban az ügyféli jogokkal rendelkező személy-e, vagy esetleg illetéktelen személy.¹⁵

Az ÉTDR rendszer elérése több módon lehetséges: a www.etdr.gov.hu weboldal megnyitásával, a www.e-epites.hu építésügyi portál kezdőlapján az ÉTDR alkalmazás fül megnyitásával, a www.e-epites.hu oldalon az OÉNY alkalmazáson belül az ÉTDR ikont kiválasztva, vagy a www.magyarorszag.hu weblapról az Ügyintézés/Szolgáltatások menüpont alatt. Ezeket tekinthetjük a klasszikus, de mégis modern elérési pontoknak.

Az ÉTDR nyitófelülete egységes a hatósági felhasználók és az ügyfelek számára. A belépés Ügyfélkapus belépéssel történik meg, majd választani kell, hogy milyen minőségben lép be az adott személy. Pl.: belépés kérelmezőként, tervezőként, szakértőként, hatósági munkatársként, hatósági adminisztrátorként, ügyfélszolgálatosként, stb.¹⁶ Szembetűnő különbségként azt tapasztalhatjuk, hogy az ÉTDR megjelenése az ügyféli oldalon kék színnel történik, míg a hatósági felületen zölddel.¹⁷

Fontos adat a belépésünkkel kapcsolatban az ÉTDR azonosító szám, amit a rendszer országosan, egyedileg generál. Ez eljárás azonosítónak tekintendő. Ez a számsor évszámmal kezdődik és nyolc számjeggyel folytatódik, például: 201805257894. Fontos megjegyeznünk, hogy ez a számsor megváltoztathatatlan és az eljárás során végig megmarad. Az ügyek egyedi beazonosíthatóságát segíti, hogy egy ÉTDR azonosítóhoz egy eljárás tartozhat. Ez nem jelenti azt, hogy ez a szám lesz az eljárás iktatási száma, ugyanis az ÉTDR nem iktat. Az iktatást továbbra is – sajnos – a jogszabályoknak és a helyi iratkezelési szabályzatnak megfelelően kell

¹³ Az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Kormányrendelet.

¹⁴ Úgy gondolom, ennek megvannak a maga előnyei és hátrányai is. Előnyös lehet hasonló ügyek esetében megtekinteni más hatóságok eljárási gyakorlatát, ugyanakkor az adatokkal való visszaélésnek is egyben lehetőséget teremhet a felhasználó számára.

¹⁵ A köztisztviselőkkel való személyes egyeztetések alkalmával többen is kiemelték ezen jogosítványok kapcsán, hogy a rendszertől ha nem lépnek ki, akkor lehetőség nyílik egy „örizetleül hagyott” számítógépen a jogtalan adatokhoz való hozzájutásra, mely a későbbiekben mind az ügyfelekre, mind a hatóságokra jelenthetnek komoly kockázatot, illetve jogkövetkezményeket is egyben. Egy ilyen esetben – pláne ha sokan dolgoznak az adott helyiségben/irodában – a fegyelmi vétség megállapítása sem biztos, hogy egyszerűen megállapítható.

¹⁶ Az, hogy adott esetben melyik fületet tudjuk kiválasztani belépésünk után, azt csak a korábbi regisztrációnk típusa fogja meghatározni.

¹⁷Forrás: <https://www.e-epites.hu/etdr> (utolsó megtekintés: 2024.05.20.)

elvégeznie a hatósági oldalon az ügyintézőnek vagy az ügykezelőnek.¹⁸ Ez egyben azt is jelenti, hogy egy irathoz több azonosítószám is tartozik. Az ÉTDR azonosító szám mellett az irathoz hozzárendelnek iktatószámot, érkeztetési számot és iratazonosítót is, amely az ÉTDR rendszeren belüli iratazonosítószámmal megegyezik. Lényegében véve ezek közül az első kettő azonosító számot az eljáró szerv fogja adni (a helyi iratkezelési szabályzatának megfelelően), az utóbbit pedig maga az ÉTDR rendszere generálja.¹⁹

Működésének főbb elvi pontjai után indokolt áttekinteni, hogy melyek az ÉTDR-ben intézhető ügyek. Ezek között érdemes kiemelni: az építési engedélyezést, az összevont engedélyezést (elvi keretengedély és építési engedély), a fennmaradási engedélyezést, a használatbavételi engedélyezést, a bontási engedélyezést, az engedély hatályának meghosszabbítása iránti engedélyezést, a használatbavétel tudomásulvételét, a jogutódlás tudomásulvételét és a kötelezési eljárást. A benyújtható kérelmek tekintetében megemlíthető a hatósági bizonyítvány, az előzetes szakhatósági állásfoglalás, a településképi vélemény iránti kérelem. A legtöbb esetben a kérelemhez számos mellékletet is benyújt az ügyfél. Mindig az ügy típusa határozza meg, hogy konkrétan mire van szüksége a hatóságnak.

Nem elhanyagolandó az eljárási illetékek²⁰, díjak befizetése sem, melyet banki átutalással, készpénz-átutalási megbízással, a hivatal házi pénztárba való befizetéssel, az Építésügyi Fizetési Portálon (ÉFP) interneten keresztül történő bankkártyás fizetéssel egyaránt lehet teljesíteni.

A kérelmek benyújtása – itt is – elektronikus úrlapon történik. Fontos változás, hogy az ügyfélszolgálaton személyesen már kizárólag csak a magánszemélyek adhatják le kérelmeiket, azt is kizárólag elektronikus adathordozón, a szükséges mellékletekkel felszerelve.²¹

A modernizáció jeleként meg kell említeni, hogy elindult e rendszer továbbfejlesztéseként egy program, amelyben első körben *Android*, majd azt követően *iOS* rendszerű okostelefonokra is elkészítették az e-építési napló alkalmazást. Ezzel az ügyfelek okostelefonjaikon vihetnek fel napi jelentéseket és eseti bejegyzéseket a kivitelezés helyszínén, amit a megrendelők saját készülékükön nyomon követhetnek. Lényeges kérdés, hogy az építésügy sajátosságait figyelembe véve (pl. modern eszközök, magas felbontású képek, adatok, tervek használata), mennyire befolyásolják az applikáció gyorsaságát. A fejlesztők szerint az adatok tömörítésének köszönhetően az alkalmazásuk mobilinternet-fogyasztása nem jelentős, sőt még az eredeti webes felület megnyitásnál is kevesebb adatforgalmat generál. A mobilapplikáción keresztül felvitt bejegyzések a webes e-naplóban is látszanak. Ennek köszönhetően nem szükséges a jövőben a nagyméretű laptopokat vinni a helyszíni adatrögzítéshez. Elegendő csupán egy okostelefon vagy tablet. Lényeges megemlíteni, hogy a webes és mobilos felület külön regisztráció nélkül, bárhol, bármikor, akár felváltva is használható. Az applikáció egyelőre általános építményszerű ügyeinél, (családi házak, intézmények) e-naplóinál nyújt segítséget az ügyfelek részére, de tervben van az ügykörök bővítése is.²²

Az applikáció²³ a Google Play áruházból és az AppStore-ból ingyenesen letölthető. Elmondható, hogy struktúrája, hozzáférési hierarchiája és szabályai teljes mértékig megfelelnek a hagyományos elektronikus építési naplónak. Az alkalmazás legfontosabb célja, hogy

¹⁸ Úgy gondolom, hogy ezen a szisztémán feltétlen érdemes lenni változtatni. Ebben a tisztviselő kollégák is maximálisan megerősítettek és hozzátették, hogy javaslatot kellene megfogalmazni az ügyben, hiszen fölösleges bürokratikus „mozzanatok” nélkül is lehetne az eljárást folytatni.

¹⁹ Forrás: <https://www.e-epites.hu/etdr> (utolsó megtekintés: 2024.05.20.)

²⁰ Ezek mértékét mértékét az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. tv. (Itv.) XV. melléklete határozza meg.

²¹ Ezen adathordozókon történő kérelem benyújtás szintén problematikusnak tekinthető, hiszen „kiváló” forrása lehet a számítógépes vírusok hatósági számítógépekre, rendszerekbe való bekerülése. Erre vonatkozóan is megfogalmazódott az építésügyi hivatalokban dolgozó szakembereknél, hogy célszerű lenne az adathordozós kérelembenyújtási opciót megszüntetni és kizárólag az ÉTDR rendszerén keresztül engedélyezni azt.

²² Az alkalmazást a Lechner Tudásközpont Nonprofit Kft készítette.

²³ Forrás: <https://www.e-epites.hu/e-naploapp/> (utolsó megtekintés: 2024.05.22.)

számítógép vagy laptop nélkül bárhol, gyors hozzáféréssel, kis adatforgalommal, biztonságosan elérhető legyen az E-napló, ezáltal az építésügyi igazgatásban is megvalósuljon a mobilitásnak – mint növekvő ügyféli igénynek – való megfelelés. A kezdeti állapothoz képest, amikor az új naplók megnyitása, a törzsadatok felvétele és a napló-infrastruktúra kialakítása csak asztali gépen vagy laptopon volt lehetséges, szintén történt előrelépés. Ennek köszönhetően a leggyakrabban használt, az építési folyamatot kísérő napi jelentések megtétele mellett már további szolgáltatások (részletesen a későbbiekben kerülnek megemlítésre) is igénybe vehetők az építési helyszínen akár munka közben is. Ez a „mobilabb” felület szintén használható az építetők általi betekintésre, amelynek keretében a napi jelentések, bejegyzések megtekintése már okos eszközökön (mobiltelefonon, tableten) is lehetséges. A mobilkészülékek fényképezőgépének segítségével lehetőségünk nyílik továbbá arra is, hogy az építkezés helyszínén töltsünk fel fényképet a napi jelentéshez vagy eseti bejegyzéshez. Az alkalmazás főbb funkciói a következők:²⁴

- Jogosultságtól függően megtekinthetők napi jelentések és eseti bejegyzések:
 - Jogosultságot jelző grafikai elemek
- Jogosultságtól függően napi jelentések felvitele:
 - Fejlécadatok felvitele
 - Létszámadatok felvitele
 - Akár 1000 karakteres bejegyzés
 - Mentett szekciók kijelzése grafikusan
- Jogosultságtól függően eseti bejegyzések felvitele:
 - Időpont és típus kijelzése
 - Szerepkör megadása, kiválasztása
 - Akár 1000 karakteres bejegyzés
- Minden adott naphoz informatív fejléc hozzárendelése:
 - Munkavégzés tényének, napi létszámadatok mennyiségének, napi jelentések és eseti bejegyzések számának grafikus kijelzése
- Fénykép készítése és feltöltése:
 - Fényképfeltöltés napi jelentéshez vagy eseti bejegyzéshez

3. A drónok szerepe

Az építésügyi igazgatás fejlesztése, modernizálása kapcsán is felmerült az igény, hogy a drónok adta lehetőségek kiaknázására kerüljenek. Ennek megfelelően számos fejlesztés indult meg az elmúlt néhány évben, amelyek célja olyan applikációk, szoftverek kifejlesztése, melyekhez a drónok kiválóan tudnának adatokat szolgáltatni. Sajátosságukból adódóan – ahogyan korábban már kifejtettem – viszonylag rövid idő alatt lehetőséget biztosítanak számos fizikai akadály leküzdésére is.²⁵

A fejlesztéseknek köszönhetően lehetőség van úgynevezett *lézerszkennel*rel felszerelni a drónokat, amelyek így képesek nagy hatótávolságban is letapogatni az épületeket, ezáltal egy akár három dimenziós digitális képet készíteni róluk. Ez a megoldás szolgálhatja az építetőt, ha ellenőrizni kívánja az építési folyamatot. A beérkező adatok elemzésekor szinte rögtön fény derülhet arra, ha az épület terveiben foglaltaktól esetleg – akár véletlenül, akár szándékosan – eltérnek. Ekkor az építetőnek még időben lehetősége van arra, hogy az akár jogsértő állapotot megszüntesse, ami járhat akár visszabontással is. Az építető mellett az építkezési helyszínek további felmérése és ellenőrzése is lehet a drón feladata, melynek lehetőségét épp napjainkban kezdik a gyakorlatban is alkalmazni. A vármegyei kormányhivatalokon belül a későbbi

²⁴ Forrás: <https://www.e-epites.hu/e-naploapp/> (utolsó megtekintés: 2024.05.22.)

²⁵ Forrás: http://www.eletestudomany.hu/dronok_es_epuletek (utolsó megtekintés: 2024.05.14.)

hatósági munka támogatása céljából ugyanis drónvezetői képzések megszervezése folyik, amelyen az építésügyi- és a földhivatal kollégái részt vesznek.

A gyakorlati felhasználhatósággal kapcsolatban a következő véleményeket fogalmazták meg többen is, a személyes megbeszélések alkalmával. A drónok által a települések épületeinek feltérképezésével kapcsolatban fontos körülmény, hogy a légi fotókból nyerhető adatok (még egészen magas felbontású optika mellett is) részletezettsége hiányosabb egy lézerszkennelrel felszerelt drón segítségével nyert digitális képnél. Tény ugyan, hogy az elkészített légi felvétel betekintést biztosít a házak közé (is) az utcáról nem látható területekre, azonban az épületek méretére – csupán – a felülnézeti képből tudunk következtetni, ami a legtöbb esetben nem kellően pontos.²⁶ Ehhez társul hozzá, hogy a mozgó drónról gyűjtött adatok az épületek egy bizonyos részére terjednek ki, így a mögötte levő területre sokszor nem. Ezzel szemben, ha egy drónt lézer (tapogató) szkennelrel szerelünk fel, akkor az adatok lényegesebben szélesebb köre áll majd rendelkezésünkre. Ezen modern technológia óriási előnye, hogy eredményeként valós időben, online vizsgálható a szkennel által mért terület, épület.²⁷

További fontos és akár viszonylag gyakori felhasználási terület lehetne különleges épületek külső felmérése, három dimenziós leképezése is. Segítségét nyújthatna romok, rossz homlokzati állapottal rendelkező épületek, kastélyok, műemlékek, várak, kúriák és egyéb építmények felmérése során, ahol a megszerzett adatok bármikor megtekinthetőek, ezáltal felhasználhatóak – a szükséges engedélyek megszerzése után – rekonstrukcióhoz, átépítéshez vagy akár a bontáshoz is.

Záró gondolatok

A mobil applikációk kifejlesztése, valamint a drónok építésügyi igazgatásban történő bevetése pozitív példaként szolgálhat arra, hogy a csúcs technikának létjogosultsága van számos közigazgatási területen, melyek közül ezzel a két irányú fejlesztéssel, az építésügyi igazgatás élen jár a többi ágazathoz képest. Nyilván – ahogyan azt korábban is jeleztem – nem minden szakigazgatási terület alkalmas jellegénél fogva az ilyen jellegű fejlesztésekre (a pénzügyi források helyzetétől is teljesen függetlenül).

Napjaink nemzetpolitikai stratégiaalkotásában a hazai építőipari ágazat kiemelt helyet foglal el, mely mind a támogatási, mind a jogalkotási oldalon tetten érhető. Ahhoz, hogy viszont az ágazat sikeres legyen, elengedhetetlen a modern technológiák alkalmazása és támogatása minden szinten.

Felhasznált irodalom:

- SZABÓ Balázs: A magyar közigazgatás technikai-technológiai fejlesztése a XXI. század első két évtizedében c. PhD disszertáció, Miskolci Egyetem, 2020

Internetes hivatkozások:

- <https://www.e-epites.hu/etdr> (utolsó megtekintés: 2024.05.20.)
- <https://www.e-epites.hu/e-naploapp/> (utolsó megtekintés: 2024.05.12.)
- http://www.eletestudomany.hu/dronok_es_epuletek (utolsó megtekintés: 2024.05.14.)

²⁶ Forrás: http://www.eletestudomany.hu/dronok_es_epuletek (utolsó megtekintés: 2024.05.14.)

²⁷ Megjegyzés: Ha saját építkezésünkön szükségünk van a leendő épületünk színteréhez a szomszéd épületek magasságára, abban az esetben ezt egy drónnal végzett méréssel könnyedén megkaphatjuk, megkímélve magunkat a fölösleges sorbanállástól az illetékes hivatalnál.

- <http://2010-2014.kormany.hu/hu/belugyminiszterium/teruletrendezeesi-es-epitesugyi-helyettes-allamtitkarsag/hirek/gyorsabb-es-atlathatobb-epitesugyi-engedelyezesi-eljarasok> (letöltve: 2024.02.12.)

Jogsabályok:

- A vállalkozói adminisztratív költségek csökkentésére irányuló, Egyszerű Állam című középtávú kormányzati programról szóló 1405/2011. (XI. 25.) Korm. határozat értelmében.
- A vállalkozói adminisztratív költségek csökkentésére irányuló, Egyszerű Állam című középtávú kormányzati program egyes feladatainak módosításáról szóló 1416/2012. (X. 1.) Korm. határozat
- Az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Kormányrendelet.

TECHNIKAI FEJLESZTÉSEK A TERMÉSZETVÉDELMI ÉS KÖRNYEZETVÉDELMI IGAZGATÁSBAN

Technical developments in nature and environmental management

SZABÓ BALÁZS*

Az természet és környezetvédelem fejlesztése az egyik legfontosabb állampolgári érdek napjainkban, melyet különösen fontosnak tart az Európai Unió is, így a támogatási politikájának egyik fókuszában található. Egy modern állam életében elengedhetetlen, hogy a szolgáltató jelleg minél hatékonyabb, minél magasabb színvonalú legyen. Ez igaz a természet-és környezetvédelem helyzetére is, ott ahol az állampolgárok környezetének egészsége a tét. Éppen ezért a mindenkori magyar kormányzatnak is mindent el kell követnie annak érdekében, hogy a lehető legmodern eszközöket tudja biztosítani ezen szakigazgatási terület intézményeinek számára.

Kulcsszavak: természetvédelem, környezetvédelem, fejlesztés

The development of nature and environmental protection is one of the most important general social interests today, which the European Union also considers particularly important, so we can find it in one of the focuses of its support policy. In the life of a modern state, it is essential that the service provider is as efficient and of the highest standard as possible. This is also true for the situation of nature and environmental protection, where the health of the citizens' environment is at stake. That is why the Hungarian government of the time must do everything in order to provide the most modern tools possible for the institutions of this administrative field.

Keywords: nature conservation, environmental protection, development

1. Bevezető gondolatok

A természet- és környezetvédelem témakörében végzett kutatásaim során arra a következtetésre jutottam, hogy míg az állami szereplők (a vármegyei kormányhivatalok hatóságai¹, az önkormányzatok, a minisztériumok és a központi közigazgatási szervek) a többi szakigazgatási területhez hasonlóan alapvetően forráshiányban szenvednek (főként pénzügyi, amiből egyedül talán a nemzeti park igazgatóságok lógnak ki), addig a magánoldalon megtalálható szereplők (pl. természetvédelmi egyesületek, mozgalmak, vállalkozások) lényegesen nagyobb összegeket tudnak fordítani e nemes terület fejlesztésére. Kutatásom célja a közigazgatás modernizációja és annak lehetőségei, ezért a következőkben elsősorban az előbbi célcsoportra igyekezem fókuszálni.

* DR. SZABÓ BALÁZS

PhD egyetemi adjunktus
Miskolci Egyetem ÁJK
Államtudományi Intézet
Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
balazs.szabo@uni-miskolc.hu

¹ A vármegyei kormányhivatalokon belül jelenleg működő, járási szakigazgatási szervek a következők: Növény- és Talajvédelmi Osztály, Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztály, Környezetvédelmi és Természetvédelmi Szakértői Osztály, Környezetvédelmi Hatósági és Komplex Engedélyezési Osztály.

A közelmúltban zajlott le a Természetvédelem Szakpolitikai Stratégia 2015-2020 megvalósítása. A Nemzeti Természetvédelmi Alapterv (továbbiakban: NTA, NTA-IV)² Magyarország természetvédelmi stratégiai tervdokumentuma. Olyan szakpolitikai stratégia, amely a Nemzeti Környezetvédelmi Program önálló, ugyanakkor integráns részeként meghatározza az állam természetvédelmi feladatai kapcsán követendő kiemelt célokat, és kijelöli a cselekvési irányokat minden állami szerv számára.

Az NTA a környezetvédelmi törvény³ felhatalmazása alapján készült a 2015-2020 közötti időszakra, a magyar természetvédelmi stratégiai tervdokumentumaként. A dokumentum részletesen bemutatja a III. tervidőszak végrehajtási időszaka alatt a természetvédelmi ágazat legfontosabb részterületein bekövetkezett változásokat, az aktuális helyzetképet, és ezek alapján kijelölte a 2015-2020 között követendő és megvalósítandó szakmai célokat. A dokumentum létrejöttében közreműködtek többek között az akkori Földművelésügyi Minisztérium Természetmegőrzési Főosztálya, Nemzeti Parki és Tájvédelmi Főosztálya, továbbá a Stratégiai Főosztály munkatársai. Az NTA-IV, mint szakpolitikai stratégia kidolgozása a kormányrendeletben⁴ foglaltaknak megfelelően történt, a Korm. rendelet 35. §-ában megfogalmazott előírásokra is tekintettel.

Az NTA-IV összeállítása során a stratégia megalkotói a *Magyary*-program keretében a kormányzati stratégiaalkotás megújításával összefüggésben kibocsátott koncepció- és stratégiaalkotási segédanyagok elveinek megfelelően jártak el. Az alapvető cél az volt, hogy a kötelező szakmai egyeztetéseken túl biztosított legyen, hogy az érintettek lehető legszélesebb köre véleményt formálhasson és ezek beépítésre kerüljenek a későbbiekben megfogalmazott stratégiába.⁵

A másik fontos dokumentum, az ENSZ Biológiai Sokféleség Egyezményének előírásai értelmében minden részes félnek, így hazánknak is nemzeti stratégiát kell kidolgoznia a biológiai sokféleség megőrzésére és fenntartható hasznosítására. Ennek értelmében – mivel hazánk korábbi, biológiai sokféleség megőrzési stratégiájának időtávja 2014-ben lejárt – feltétlen szükségessé vált a korábbi dokumentum felülvizsgálata és megújítása. Ezen kívül jelentős nemzetközi és európai uniós kötelezettség-vállalások is születtek az eltelt időszakban, amelyeket be kellett építeni az egyes résztvevő országok adottságaihoz igazodva a nemzeti tervezési folyamatokba is (pl. üvegházhatású gázok mennyiségének csökkentése, energiafelhasználás átalakítása, stb.).

A biológiai sokféleség megőrzés 2014-2020 közötti időszakra szóló új nemzeti stratégiája⁶ (a továbbiakban: Nemzeti Biodiverzitás Stratégia, továbbiakban: NBS) célja az volt, hogy a meglévő biológiai sokféleségünk csökkenése és az ökoszisztéma további hanyatlása megálljon Magyarországon 2020-ig, valamint állapotuk – a lehetőségekhez mérten – javuljon. Ehhez a biológiai sokféleség megőrzés szempontjainak be kell épülnie a szektorokat áthidaló szakpolitikába, stratégiákba és programokba, valamint azok megvalósításába is egyaránt. A NBS konkrét célkitűzéseinek meghatározásához a háttérrel és kiindulási alapot az érintett szakterületek helyzetértékelése adta. A NBS-ben felvázolt jövőképet szem előtt tartva az állam – az EU biodiverzitás stratégiájának szerkezetéhez bizonyos mértékig igazodva – hat területre helyezi a hangsúlyt:

- a természetvédelmi oltalom alatt álló területek és fajok védelmére;
- a táji diverzitás, a zöld infrastruktúra és az ökoszisztéma szolgáltatások fenntartására;
- a mezőgazdasággal összefüggő kérdésekre;

² Forrás: <http://www.termeszetvedelem.hu/nemzeti-termeszetvedelmi-alapterv> (megtekintve: 2024.05.20.)

³ A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény.

⁴ Kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III.12.) Kormányrendelet.

⁵ Az NTA-IV hatásvizsgálata az előzetes és utólagos hatásvizsgálatról szóló 24/2011. (VIII.9.) KIM rendelet előírásainak megfelelően készült.

⁶ Forrás: <http://www.termeszetvedelem.hu/nemzeti-biodiverzitas-strategia> (utolsó megtekintés: 2024.05.20.)

- a fenntartható erdő- és vadgazdálkodásra és a vízi erőforrások védelmére;
- az inváziós idegenhonos fajok (özönfajok) elleni küzdelemre; valamint
- hazánk szerepvállalására a nemzetközi biodiverzitás-védelmi megállapodásokból fakadó kötelezettségek végrehajtásában.

Ezekon a stratégiai területeken belül húsz célkitűzést összpontosít a biológiai sokféleség védelmével kapcsolatos hazai problémák kezelésére, melyekhez több konkrét cél is tartozik. Ezek megvalósítását intézkedések, a nyomon követést pedig indikátorok szolgálják. A NBS a végrehajtásban érintett szereplőket és felelős intézményeket is azonosítja, feladattal bízta meg, annak érdekében, hogy Magyarország a 2028-ban esedékes jelentésében a lehető legteljesebb fokú megvalósítottságról számolhasson be⁷.

2. Technológiai fejlesztések

A stratégiák megalkotása mellett ugyanakkor a technológiai fejlesztésekről is érdemes beszélni. Ennek kapcsán talán az egyik legfontosabb elem a **Természetvédelmi Információs Rendszer** (továbbiakban: TIR) megalkotása és annak azóta véghezvitt fejlesztései. A TIR a nemzeti parkigazgatóságok és a kormányhivatalok környezetvédelmi és természetvédelmi főosztályainak (zöldhatóság) támogatására létrehozott országos kiterjedésű adatbázis, mely kifejezetten szakmai követelményeinek megfelelően kifejlesztett térinformatikai (GIS) alkalmazás.⁸ Az állam célja az volt, hogy a természetvédelmi szakma informatikai igényeinek a lehető legmagasabb színvonalú kiszolgálása mellett a lakosság védett természeti területekről, természetvédelmi tudnivalókról való tájékoztatása – mint kiemelt állami feladat – megvalósuljon. A rendszer lehetőséget biztosít a központi és területi államigazgatási szervek természetvédelmi szakmai adatbázisainak (pl. természeti-földtani, víztani, növénytani, állattani, tájképi - és kultúrtörténeti értékek, ökoturisztikai objektumok és területek) digitális nyilvántartásaként való működésre. Ez ráadásul az uniós rendszerekkel is kompatibilis (adatgyűjtés, adatfeldolgozás, adattárolás), hiszen egységes térinformatikai rendszerben valósul meg.

A TIR felépítéséről elmondható, hogy elsődlegesen szakmai információs rendszer, így az informatikával támogatható egyéb hatósági feladatokkal (pl. iktatás, levelezés, stb.) nem elsődlegesen foglalkozik. A rendszer alapját egy robosztus adatbázis, a Természetvédelmi Alapobjektum nyilvántartó Rendszer (TAR) képezi. Az itt megtalálható alapadatokat (országos közös törzsadattárak és kódtáblák) a természetvédelmi (működéssel, vagyonkezeléssel és bemutatással kapcsolatos) adatbázisok hét tematikus modulba szervezve használják. Ezek a következő modulok:⁹

- Biotika modul,
- Védett értékek modul,
- Ingatlan-nyilvántartás modul,
- Vagyonkezelés (gazdálkodás) modul,
- Erdészeti-nyilvántartás modul,
- Területhasználat eseménynapló (kezelés) modul,
- Vezetői döntés-előkészítő modul.

A TIR működését különböző forrásokból – ideértve a helyszínen mobilapplikációkon keresztül rögzített adatokat, fényképeket is - származó háttér adatok, információk (topográfiai térképek,

⁷ Lásd erről bővebben: SZABÓ Balázs: A magyar közigazgatás technikai-technológiai fejlesztése a XXI. század első két évtizedében c. PhD disszertáció, Miskolci Egyetem, 2020

⁸ Forrás: <http://geo.kvvm.hu/tir.html> (utolsó megtekintés: 2024.04.14.)

⁹ Forrás: <http://geo.kvvm.hu/tir.html> (utolsó megtekintés: 2024.04.14.)

légifelvételek, úrfelvételek, talaj térképek, stb.) biztosítják, amelyeket folyamatosan frissítenek. Ezekre az adatokra épülnek a természetvédelem saját forrásból származó adatai (élő és élettelen természeti értékek). A TAR valójában egy központi, egységes, objektum alapú nyilvántartás, mely a TIR bázisaként biztosítja annak integrálását. Legfontosabb feladata többek között, hogy összefogja a különböző adatrendszereket, illetve hogy kapcsolatot biztosítson más szakrendszerek felé (környezetvédelem – KAR, vízügy – OTAR).

A fentebb említett modulokat a következők szerint indokolt röviden bemutatni:¹⁰

A. Bioetika modul

A modul feladata a természetvédelmi szervezetekben keletkező élő szervezetekre és életközösségekre (növény-, és állattársulások) vonatkozó előfordulási és egyéb természetvédelmi jelentőségű tulajdonságukra jellemző adatok (továbbiakban bioetikai adat, pl. faj előfordulási térkép, vegetációtérkép, cönológiai felvétel, stb.) egységes gyűjtése, tárolása és a hozzáférések-lekérdezések biztosítása. Az itt megtalálható adatokból történik a hazai és a nemzetközi adatszolgáltatási kötelezettségek teljesítése és a szakmai-vezetői döntések információkkal való támogatása. A teljes TIR rendszert figyelembe véve, itt található meg a legtöbb rögzített adat.

B. Védett értékek modul

A modul feladata a hazai (*ex lege*, egyedi országos jogszabály, helyi önkormányzatok, stb.) és az uniós (irányelvek), valamint a nemzetközi jogforrások által meghatározott élettelen védett értékek és területek nyilvántartása, illetve fontosabb jellemzőik tárolása, statisztikák készítése.

C. Ingatlan-nyilvántartás modul

Ezen modul hivatott ellátni a helyrajzi számokhoz és a hatósági, illetve vagyonezelési feladatokhoz kapcsolódó adatok biztosítását. A modul kezeli a különféle közigazgatási egységeket (települések, megyék, régiók, ország), valamint több országos fedésű térinformatikai nyilvántartást (pl. egyes intézmények illetékességi és működési területei, országos hálórendszerek, kistájkezelés, stb.). Működése térinformatikai alapú, objektumai valós térben lokalizáltak. A modul biztosítja a saját adatok és a helyrajzi számok kölcsönös egymáshoz rendelését is.¹¹ A vonatkozó rendelet¹² előírja, hogy az országos jelentőségű védett természeti területek törzskönyvét kézi és számítógépes formában (TIR) is vezetni kell, mely esetében a törzskönyv melléklete az ingatlan-nyilvántartás.

D. Vagyonkezelés (gazdálkodás) modul

A modul a nemzeti parkok és az AM vagyonkezeléssel kapcsolatos feladatainak támogatását végzi, az állatállománnyal és a haszonbérletekkel kapcsolatos adatok nyilvántartásával. Kapcsolatot létesít a haszonbérleti szerződések és a bérelt/kiadott területek térképei között. A modul feladata a haszonbérletek és a természetvédelmi vagyonkezelésben lévő állatok nyilvántartásán túl a kapcsolódó szerződések, az épületek és építmények, a vadászati joghoz,

¹⁰ Forrás: http://www.termeszetvedelem.hu/index.php?pg=menu_1854 (megtekintés időpontja: 2024.05.15.)

¹¹ Példaként említhető a különböző védettségi kategóriákhoz való tartozás, ami lehetővé teszi a nemzeti parkok saját és országos szintű statisztikák elkészítését, kapcsolatot biztosít a nemzeti parkok és az Agrárügyi Minisztérium (AM) és Természetmegőrzési Főosztály (TMF) között, illetve a földhivatali digitális állományokhoz (KÜVET, TAKAROS).

¹² Az 1996. évi LIII. törvény 67.§ (3) bekezdésében foglaltak végrehajtására kiadott, a védett természeti területek és értékek nyilvántartásáról szóló 13/1997. (V. 28.) KTM rendelet.

agrártámogatások igényléséhez és a vízgazdálkodási társulatok tevékenységéhez kapcsolódó adatok nyilvántartása. Az adatbázissal szembeni elvárás, hogy csatlakozzon a kincstári-vagyoni kataszterhez.

E. Erdészeti-nyilvántartás modul

Az erdészeti modul feladata az erdészeti üzemtervi adatok biztosítása, az erdészeti nyilvántartások kezelése, az erdőtervek adatainak megőrzése és az erdőgazdálkodási tevékenység nyomon követése a hatósági és természetvédelmi kezelési és vagyonkezelési munkákhoz. Saját adatai mellett az ingatlan-nyilvántartásra, illetve az erdő védelmével kapcsolatos adatokban a védett érték modulra, az erdőben előforduló értékes fajok és társulások kapcsán a bioetikai modulra támaszkodik. A saját – állami – vagyonkezelésű erdők vonatkozásában részletesebb adatokat is tárol, részben a vagyonkezelés modul segítségével. A modul külső adatforrásként az Állami Erdészeti Szolgálat (ÁESZ) adatbázisa biztosítja a szükséges adatokat. Ebből is láthatjuk, hogy ezen modul főként külső kapcsolatokra épül. Folyamatosan napirenden van a fejlesztése, melyben az alapot az Állami Erdészeti Szolgálat által működtetett Erdészeti Térinformatikai (Információs) Rendszer (ESZIR) biztosít.

F. Területhasználat eseménynapló (kezelés) modul

A természetvédelmi kezelési terv a természetvédelmi informatikai rendszer legmagasabb szintjén helyezkedik el, hiszen valamennyi ismeretünk egységes rendszerű áttekintése, összefoglalása szükséges hozzá. A modul az információit a többi, önállóan működő modulból szerzi be, és biztosítja ezen adatok rendszerezését a kezelések optimális tervezéséhez, illetve kivitelezéséhez. Feladataként említhető:

- a kezelési tervdokumentációk elkészítésének támogatása;
- a természetvédelmi kezelési előírások (kezelési módok és a kezelési feladatok, a korlátozások és a tilalmak) nyilvántartása;
- a megvalósult kezelési tevékenységek, elvégzett kezelési feladatok tárolása és a kezelések hatásának monitorozása.

G. Vezetői döntés-előkészítő modul

A vezetői modul feladata a TIR több moduljaiból származó összetett információk összekötése elemzésekkel, lekérdezésekkel, egyszerűbb összesítésekkel és statisztikákkal, melyre elsődlegesen a hatósági döntéselőkészítésben (szakmai támogatásként és hatékonyság növelése érdekében), illetve a későbbi vezetői döntések meghozatalában van szükség. Ennek egyik célja, hogy lehetőséget kell teremteni az összes modul információinak közös megjelenítésére és értékelésére, elemzésére, ami együttesen vezethet majd egy felelős és szakmailag megalapozott döntésre.

Összességében elmondható, hogy a TIR egy jól felépített adatbázis, amelybe a felhasználóknak lehetősége van folyamatosan újabbnál-újabb adatokat feltölteni, ezáltal gyarapítva a hatóságok rendelkezésére álló információkat. Jelenleg a rendszer még nem képes minden típusú adatbevitelre, jelentés megtételére. Például valamilyen általunk észlelt jogellenes cselekmény kapcsán, ami ugyanakkor a természet és környezetünk védelme szempontjából elemi fontosságú.

Erre nyújthat segítséget egy kifejezetten ilyen célból kifejlesztett okoseszközökre optimalizált Applikáció, a Hulladékvadász.¹³ Ez egy olyan közösségi, bejelentő applikáció,

¹³ Forrás: <https://hulladekvadasz.hu/hogyan-mukodik-a-hulladekvadasz/> (utolsó megtekintés: 2024.05.07.)

amely összefogja a környezettudatos embereket az illegális hulladéklerakás megakadályozására, felszámolására, ezáltal segítve a hatóságok munkáját. Lényege, hogy az ország bármely pontján élő személy az alkalmazás segítségével küldhet képet, a helyszín megadásával, ha valahol jogellenes környezetkárosító magatartást tapasztal, pl. illegálisan lerakott hulladékok, környezet-szennyezések esetében.

A szoftver úgy került kialakítása, hogy együtt tudjon működni és segíteni tudja a helyi önkormányzatok és vármegyei kormányhivatalok munkáját. Jelenleg ez úgy történik, hogy minden az oldalra felkerülő bejelentést továbbítják az illetékes szervekhez a helyszín és kép csatolásával. Az applikáción keresztül beérkező, majd onnan továbbított bejelentéseket, ha megoldásra kerülnek, akkor egy előtte-utána fotóval frissítik, ezáltal is informálva a bejelentőt.

A jövőre tekintettel a javaslatom az, hogy egy olyan módosítást lenne célszerű eszközölni, ahol az applikációba be lehetne csatolni további szakigazgatási hatóságokat is. Ezáltal nem lenne szükség a továbbítási eljárásra, ami esetleg időbeli veszteséget okoz. Az idővesztés elkerülése a környezetkárosítás mértékének csökkentésében lehet nagy szerepe.¹⁴

Az illegális szemétkerakások, környezetkárosító tevékenységek felderítésére meg lehet említeni még számos olyan eszközt, amely kép-és hangvétel útján tudja dokumentálni ezen eseményeket. 2016-ben Heves megyében például több ízben sikerrel használtak úgynevezett vadkamerákat, amelyek az észlelt mozgást akár éjszaka is sikeresen rögzítették (infra-LED funkciójuknak köszönhetően).

Ezen eszközök hatótávolsága 15-25 méter között mozog, amelynek köszönhetően lehetőségünk van az általunk kiválasztott helyszínt akár éjjel, akár nappal is megfigyelni, hiszen olyan önműködő eszközről van szó, amely csak mozgásra aktivizálódik. A hátránya viszont az, hogy szükséges hozzá előzetes információ, hogy hol *érdemes* elhelyezni a készüléket, mivel nem túl nagy a kamera által lefedett terület, mindösszesen néhány négyzetméter.

Egy terület megfigyelésére szintén alkalmasak lehetnek a bemutatott **drónok** is. Az eszközökön megtalálható nagy felbontású kameráknak köszönhetően viszonylag nagy távolságokat lehetne feltérképezni anélkül, hogy fizikailag a területet bejárnák a hatóságok munkatársai. Az elmúlt években számos képzés került megszervezésre, többek között a vármegyei kormányhivatalok természetvédelmi szakigazgatási szerveinek is, hogy a kormányzati pilótaképző oktatáson a hatóság munkatársai is elsajátítsák a szükséges ismereteket, mely jogilag is alkalmassá teheti őket ezen eszközök terepen történő alkalmazására.

A technológia nem csak a távolságok, de a magasságok feltérképezésére is épp úgy lehetőséget ad. Ez kifejezetten hasznos lehet a biológusok számára, például magaslati ökoszisztémák (pl. növényvilág, állatvilág – akár madarak fészkeinek – megfigyelése) dokumentálására. A rotorok, melyek a levegőben tartják, az élővilág megfigyelését sokszor meghiúsítják az általa keltett, „zümmögésre” hasonló zaj miatt. Ennek lehet ugyanakkor pozitív hatása is. Ez akár kifejezetten vadriasztókénti hasznosíthatóság is lehet, olyan helyeken, ahol egyre nagyobb kihívást jelent (pl. parkok gondozói, mezőgazdászok számára), az élőlények, a madarak okozta kártétel (pl. rágáskár vagy pusztán az ürülékének halmozódása) révén. A közelmúltban merült fel – szintén katasztrófavédelmi céllal – a drónok alkalmazási lehetőségeinek vizsgálata a hulladékok és illegális külterületi égetések felderítése körében is. A drónok nem csak vizuális adatokat tudnának gyűjteni, hanem megfelelő érzékelőkkel ellátva a levegő minőségére vonatkozó adatokat is gyűjthetnének, mely számos esetben segíthetné a hatóságok munkáját és az intézkedések foganatosítását.¹⁵

¹⁴ Forrás: <https://hulladekvadasz.hu/hogyan-mukodik-a-hulladekvadasz/> (utolsó megtekintés: 2024.05.12.)

¹⁵ Forrás: <https://www.borsod24.com/2020/02/21/dronnal-figyelnek-a-sajo-menti-illegalis-egeteseket/> (utolsó megtekintés: 2024.02.22.)

3. Európai Unió mobilapplikáció a természetvédelemért

Az Európai Unió természet és környezetvédelem iránti elkötelezettsége nem csak a jogalkotási folyamatokban (pl. szigorodó határértékek, klímacélok...stb.) vagy célzott támogatásokban figyelhető meg, hanem igyekszik innovatív megoldások kifejlesztésében is közreműködni. Ennek egyik kiváló példája a mobil-közigazgatás területén végzett célirányos fejlesztésük. Az EU Bizottság alkalmazása (My Natura 2000) információkat nyújt a Natura 2000 hálózat védett területeiről. Ez lehetővé teszi a felhasználók számára, hogy az egyes helyekről összegyűjtött képeket küldjenek, valamint átfogó visszajelzést küldjenek a védett területről. A Natura 2000 a világ legnagyobb, összehangolt hálózata a védett területek vonatkozásában. Az EU szárazföldi területeinek több mint 18%-át, tengeri területeinek majdnem 6%-át lefedi, és menedéket kínál Európa legértékesebb és legveszélyeztetettebb fajai és élőhelyei számára. Az applikáció véleményem szerint hozzájárul a természetvédelem hatékonyságának növeléséhez, hiszen a felhasználók folyamatosan friss információkkal tudják ellátni – amennyiben szeretnék - a hatóságokat a védett területek aktuális állapotáról, a helyszíneken rögzített fényképek, adatok benyújtása segítségével.

Záró gondolatok:

Az általam – közel sem teljes körűen – felsorolt felhasználási területek úgy gondolom, hogy jól érzékeltetik, hogy mennyire fontos ezen a területen a technológiai fejlesztés, milyen relevanciája van ezen eszközöknek a hatékonyság növelése érdekében. Ennek egyik magyarázata, hogy gyakorlatilag folyamatosan merülnek fel újabb és újabb területek, ahol alacsony költséggel, emberi élet kockáztatása nélkül is kiválóan hasznosíthatók az eszközök. A drónok megkérdőjelezhetetlen népszerűségének egyik – érdekes – következménye a folyamatos fejlesztési tendencia, illetve hogy áruk folyamatosan csökken, hatótávuk és eszközfelszereltségük viszont ezzel együtt folyamatosan növekszik. Nagyon fontos körülmény lesz hosszútávon, hogy a társadalom mennyire lesz elfogadó ezen eszközökkel szemben és mennyire kész kiaknázni azokat a potenciális lehetőségeket, melyek ebben rejlenek. Emellett pedig nyilván való, hogy a jelenlegi szakpolitikai trendekben – különös tekintettel az EU-s vonalakban – megfigyelhető, hogy kiemelt terület a természet-és környezetvédelem, ami mind hazai, mind uniós támogatások által további fejlesztések kiváló területe lehet és vélhetően lesz is.

Felhasznált irodalom:

- SZABÓ Balázs: A magyar közigazgatás technikai-technológiai fejlesztése a XXI. század első két évtizedében c. PhD disszertáció, Miskolci Egyetem, 2020

Internetes hivatkozások:

- Forrás: <http://geo.kvvm.hu/tir.html> (utolsó megtekintés: 2024.04.14.)
- Forrás: <http://www.termeszetvedelem.hu/nemzeti-biodiverzitas-strategia> (utolsó megtekintés: 2024.05.20.)
- Forrás: <http://geo.kvvm.hu/tir.html> (utolsó megtekintés: 2024.04.14.)
- Forrás: http://www.termeszetvedelem.hu/index.php?pg=menu_1854 (megtekintés időpontja: 2024.05.15.)
- Forrás: <http://www.termeszetvedelem.hu/nemzeti-termeszetvedelmi-alapterv> (megtekintve: 2024.05.20.)
- Forrás: <https://hulladekvadasz.hu/hogyan-mukodik-a-hulladekvadasz/> (utolsó megtekintés: 2024.05.07.)

- Forrás: <https://hulladekvadasz.hu/hogyan-mukodik-a-hulladekvadasz/> (utolsó megtekintés: 2024.05.12.)
- Forrás: <https://www.borsod24.com/2020/02/21/dronnal-figyelnek-a-sajo-menti-illegalis-egeteseket/> (utolsó megtekintés: 2024.02.22.)

Jogsabályok jegyzéke:

- Az 1996. évi LIII. törvény 67.§ (3) bekezdésében foglaltak végrehajtására kiadott, a védett természeti területek és értékek nyilvántartásáról szóló 13/1997. (V. 28.) KTM rendelet.
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény.
- Kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III.12.) Kormányrendelet.

ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI ALAPFOGALMAK KÖZIGAZGATÁSI SZEMSZÖGBŐL

Fundamental concepts in political science and jurisprudence from an administrative perspective

TORMA ANDRÁS* – RITÓ EVELIN**

Az elmúlt mintegy háromszáz évben az állam- és Jogtudományok körében (is) kidolgozásra kerültek olyan alapfogalmak, amelyek megalapozták, megalapozzák az állammal és a joggal foglalkozó különböző jogágak tudomány mivoltát. Ennek ellenére korántsem állítható, hogy minden fogalom tekintetében teljes egyetértés van a szakirodalom részéről. Így volt (van) ez a közigazgatás és a közigazgatási jog tekintetében is. A jelen tanulmány egyes kiemelten fontos alapfogalmak tisztázásához kíván hozzájárulni.

Kulcsszavak: *állam, jog, közigazgatás, közigazgatási feladatok, közigazgatási jog,*

Over the last three hundred years or so, the basic concepts that have been developed in the field of the law and the state have (also) established the scientific nature of the various branches of law dealing with the state and the law. Nevertheless, it is by no means the case that there is complete agreement on all concepts in the literature. This was (is) also the case for public administration and administrative law. The present study aims to contribute to the clarification of some key concepts of particular importance.

Keywords *state, law, public administration, administrative tasks, administrative law*

A jelen dolgozat címében rögzített kérdéskörben - álláspontunk szerint - a következő alapfogalmak tisztázása szükséges: az állam kialakulása és fogalma, az állam funkciói, az állam feladatai, a jog (jogi norma) kialakulása és fogalma, a jog (jogi norma) funkciói, a közigazgatás kialakulása és fogalma, a közigazgatás feladatai, valamint a közigazgatási jog kialakulása és fogalma. Előre bocsátjuk azt is, hogy alapfogalmakról lévén szó, az elmúlt évszázadokban és évtizedekben sok-sok szerző fejtette ki álláspontját az adott fogalomról. Gyakran éppen az ellenkezőjét állítva a korábbi nézeteknek, éppen ezért a magunk részéről *igyekszünk valamiféle harmóniát teremteni*, mintegy összesimítani a különböző álláspontokat.¹ Célunk eléréséhez -

* PROF. DR. TORMA ANDRÁS
CSc., PhD egyetemi tanár, rektor emeritus,
Miskolci Egyetem Állam és Jogtudományi Kar,
Államtudományi Intézet Közigazgatási Jogi Tanszék,
3515 Miskolc, Egyetemváros,
andras.torma@uni-miskolc.hu

** DR. RITÓ EVELIN
PhD egyetemi tanársegéd,
Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar,
Államtudományi Intézet Közigazgatási Jogi Tanszék,
3515 Miskolc, Egyetemváros,
evelin.rito@uni-miskolc.hu

¹ Megjegyzés: történelmi tény, hogy amíg a közigazgatás (a végrehajtás) egyidős a több ezer éves állammal, addig közigazgatás-tudományról csupán mintegy kétszáz ötven éve, ROBERT VON MOHL (1799 – 1875)

döntően terjedelmi okok miatt - nem tartjuk indokoltnak minden, általunk ismert álláspont részletes bemutatását, indokolt azonban annak jelzése, hogy a magunk részéről mit értünk az adott fogalmak alatt. Mindez ugyanis szükséges mondanivalónk kifejtéséhez, illetve megértéséhez.

1. Az állam kialakulása és fogalma

Az állam kialakulásának okai komplexek és sokféle tényező együttes hatásaként alakultak ki a történelem során. Az államok kialakulása nem egyetlen tényezőre vezethető vissza, hanem a gazdaság, a politika, a társadalom, a vallás és a technológia összhangjában jött létre. Az államok megjelenése az emberi társadalom fejlődésének egyik kulcsfontosságú lépése volt, amely lehetővé tette a civilizációk, birodalmak és modern nemzetek fejlődését.² Ahogyan a magyar *Jogi Lexikon* helyesen fogalmaz, az állam keletkezése történeti okokra vezethető vissza, amellyel kapcsolatban számos elmélet látott napvilágot.³ Az államok kialakulásának egyik kulcsfontosságú tényezője a központi hatalom szükségessége volt. A társadalmi rend fenntartása, a konfliktusok kezelése és az erőszak monopolizálása (pl. rendfenntartás, katonai védelem) kétség kívül erős központi hatalmat igényelt. A hatalom és az államhatalom kérdéséről igen sok szerző fejtette ki álláspontját. Ezek egyike *Roman Herzog* nevéhez fűződik, aki az állam kialakulását „...egy embernek a többi ember felett gyakorolt hatalmához”, valamint egy olyan „...tartósan létrehozott hatalmi szervezet” működéséhez köti, amelyben hivatalok és hivatalnokok tevékenykednek.⁴ Arra a kérdésre pedig, hogy melyek *az állam létezésének alapvető okai*, Herzog két lényeges körülményt említ: a külső ellenség elleni védekezést, és/vagy a nagy mennyiségű víz beszerzése és elosztása körüli, széleskörűen kiépített és szigorúan irányított adminisztrációt.⁵

Kissé más oldalról közelíti meg a kérdést *Renate Mayntz*, aki szerint a különböző társadalmi alrendszerek – így a törvényhozás, a közigazgatás és a bíraskodás – létrejötte és keletkezése „... leginkább úgy érthető meg, ha egy kevésbé differenciált társadalom képét hívjuk elő képzeletünkben. Egy ilyen társadalom alapintézményei jóval családiasabbak, miközben maga a családi kapcsolat többnyire egyben gazdasági közösséget... és kultúrközösséget is jelenti. Maga a közigazgatás pedig – a háztartás igazgatásának köntöse mögött – rejtve marad.”⁶ Lássuk be: igaza van, mert - legalább is részben - valóban itt, a családi (a vérségi - nemzetségi) kötelékekben keresendő az állam-, és a közigazgatás kialakulása. Azon tényezők közül pedig, amelyek ebben a folyamatban szerepet játszottak, Mayntz szerint kettőt indokolt kiemelni. „Első helyen kell megjelölnünk *a hatalom központosítását* egy adott térségen belül...., ami azt jelenti, hogy csupán egyetlen hatalmi szint rendelkezik legitimitással arra, hogy a politikai közösséget kifelé biztosítsa, valamint a rend fenntartására erőszakot alkalmazhasson.... A hatalom központosításához tartozik a jogalkotás központi hatalom általi monopolizálása is.” Az állam- és a közigazgatás kialakulásának előfeltételei között említendő második lényeges körülmény „...*egy-egy hosszú távú feladatok közös teljesítésének*

német professzor munkásságától beszélhetünk. Ő volt ugyanis az első közigazgatás-tudományi irányzatnak, a közigazgatási jogtudományi irányzatnak a megalapítója és legfontosabb képviselője. Fő műve 1829-ben jelent meg, címe: „*Das Staatsrecht des Königreiches Württemberg*” volt.

² Lásd bővebben: Thomas HOBBS: *Leviatán* (1651); Max WEBER: *A politikai közösség és az állam* (1919); Theda SKOCPOL: *States and Social Revolutions* (1979)

³ *Jogi Lexikon*. (Főszerk.: LAMM Vanda és PESCHKA Vilmos). KJK-KERSZÖV Kft., Budapest, 1999. 24. o.

⁴ ROMAN HERZOG: *Ósi államok. A hatalomgyakorlás eredete és formái*. Corvina Kiadó, Budapest, 1999. 9 – 10. o.

⁵ ROMAN HERZOG: i. m. 259 – 262. o.

⁶ RENATE MAYNTZ: *A közigazgatás kialakulása*. in: *Közigazgatástudományi Antológia*. II. Kötet (Szerk.: Lőrincz Lajos) Államigazgatási Főiskola, Budapest, 1994. 95. o.

szükségessége.”⁷Ilyennek tekintendő például Mezopotámiában és Kínában a fejlett öntözőrendszerek kialakítása, vagy Egyiptomban a piramisok építése.

Amennyiben pedig más nézeteket is megvizsgálunk, arra a következtetésre jutunk, hogy a többségi álláspont szerint az állam nem más, mint *meghatározott területen, közös főhatalom alatt élő emberek tartós közössége*, amelynek három lényeges ismérve van: az államterület, a népesség és a szuverenitás.⁸Az állam kialakulásában pedig - a fenti tényezőkön túlmenően - nagy valószínűséggel a *termék fölösleg, illetve a magántulajdon megjelenése* is főszerepet játszott, amit *J. Locke* a következő módon ír le: „Az a nagy és fő cél tehát, amiért az emberek államokká egyesülnek és kormányzatnak vetik alá magukat, a tulajdonuk megvédése. Az (ezt megelőző) természeti állapotban több dolog is hiányzik ehhez.”⁹

2. Az állam funkciói

Az állami funkció fogalma azt fejezi ki, hogy a történeti fejlődés (vagy adott esetben vissza-fejlődés?) során az állam (az uralkodó) hogyan viszonyult az adott emberi közösséghez, vagyis a társadalomhoz. Melyek tehát a társadalmi lét azon területei, amelyeknél elkerülhetetlen - vagy legalább is annak tűnik - a valamiféle hatalmi (állami) beavatkozás (tevékenység), az adott közösség fennmaradása, fejlődésének biztosítása érdekében? A szakirodalom természetesen e kérdésben is megosztott. Az állam- és jogelméleti (jogbölcseleti) szakirodalom például osztály-jellegű és organizatórius állami funkció között tesz különbséget. A legáltalánosabban elfogadott álláspont szerint azonban - mint arra *Kalás Tibor* professzor helyesen rámutat - a modern államban elsődlegesen külső és belső funkciók között indokolt különbséget tenni, amelyek további rész-funkciókra tagolhatók, a következők szerint¹⁰:

A.) Külső funkciók: amelyek biztosítják az állam más államokkal való - kiegyensúlyozott, vagy kevésbé kiegyensúlyozott - kapcsolatát. Az állam külső funkciói azok a tevékenységek és feladatok, amelyeket az állam a nemzetközi közösségben és más államokkal való kapcsolatainak keresztül lát el. Az állam külső funkciói alapvetően a nemzetközi jog, a külpolitika és a nemzetközi kapcsolatok területére tartoznak. Ezek a funkciók segítik az államot abban, hogy érvényesítse érdekeit a nemzetközi szinten, fenntartja és védi szuverenitását, valamint biztosítja polgárai biztonságát és jólétét a nemzetközi kontextusban. E körben két részfunkcióról van szó. Egyik a külső védelmi funkció, amely az állam külső támadásokkal szembeni védelmét biztosítja, míg a másik a nemzetközi - vagyis az államok egymás közötti - együttműködésének a szervezése.

B.) Belső funkciók: ezek biztosítják az állam rendeltetés-szerű működését és a társadalom belső békéjét. Négy ilyen részfunkció között tehető különbség:

1. A gazdasági funkció keretében az állam, mint közhatalom a jogalkotáson és a jogalkalmazáson, mint tulajdonos pedig a tulajdonosi igazgatás és közvetlen tulajdonosi tevékenység útján biztosítja gazdasági céljainak megvalósítását.

2. A kulturális funkció az állam irányító, felügyelő és orientáló tevékenységét jelenti az oktatás, a tudomány és a művészetek területén.

3. A szociális és egészségügyi funkció gyakorlása során az államnak gondoskodnia kell a polgárai egészségvédelméről és szociális biztonságáról.

⁷ RENATE MAYNTZ: i. m. 96. o. (Kiemelés: tőlem.)

⁸ Jogi Lexikon. (Főszerk.: LAMM Vanda és PESCHKA Vilmos): u. o.

⁹ JOHN LOCKE: *Értekezés a polgári kormányzatról*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1986. 126. o.

¹⁰ KALÁS TIBOR: *A közigazgatás kialakulása, fogalma, feladatai*. In: *Közigazgatási Jog 1. Magyar Közigazgatási Jog Általános rész I.* (Szerk.: Torma András). Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2021. 42 – 45. o.

4. A belső védelmi funkció ellátása a társadalom jogrendjének fenntartására és az állampolgárok jogbiztonságának megteremtésére hivatott.¹¹

3. Az állam feladatai

Az állami feladatok tárgyalása során a kiinduló pontunk a következő. Egyetértünk *Roman Herzoggal* abban, hogy „soha, egyetlen szervezetet sem hozott létre az ember úgy, hogy az ne szolgált volna valamilyen célt... Ezáltal nyer létjogosultságot az a kérdés, hogy (vajon) milyen célokkal kapcsolódtak össze a hatalom korai megnyilvánulási formái?”¹²A választ Herzog három tényezőben találja meg: a külső ellenség elleni védelemben, a vízért folytatott küzdelemben és a kultikus feladatok szükségszerű ellátásában.¹³

A lehető legáltalánosabban fogalmazva: állami feladatok alatt azokat a kötelezettségeket és tevékenységeket értjük, amelyek az államot mint jogi és politikai intézményt megilletik, és amelyek a társadalom működésének fenntartásához, az állam céljainak eléréséhez szükségesek. Ezek a feladatok az állam különböző hatáskörébe tartoznak, és az állam jogszerű működését, rendjét, valamint az állampolgárok jogainak védelmét biztosítják. Az állami feladatok tehát az állam által ellátandó alapvető tevékenységeket jelentik, amelyek nélkül nem működhetne hatékonyan az állam.

Természetesen hosszú idő, több ezer év eltelt már a hatalom-gyakorlás korai formáitól, - amelyekről Roman Herzog és Renate Mayntz beszél - így napjainkban az „állami feladatok” fogalma és jelentés-tartalma jelentősen kibővült, ha úgy tetszik „modernizálódott”. Hogyan és milyen irányban? Álláspontunk szerint a következők figyelembe vételével. Az állami feladatok az állami funkciók érvényesülése érdekében, *az állami szervek rendeltetését jelentik*: azokat a tényeket és körülményeket, amelyek miatt létrehozták az adott állami szerveket. A feladatok az állami szférában ugyanis mindig konkrét szervezetek, szervezetrendszer létrehozását eredményezik. Az államszervek tagolásának elvi alapja a modern társadalomban az *államhatalmi ágak elválasztásának és egyensúlyának* az elmélete.¹⁴ Ahhoz, hogy a társadalom irányításában egyensúlyi helyzet legyen, létre kell hozni a három alapvető, önálló hatalmi szervezetet, és ezek között megfelelő hatalmi egyensúlyt kell kialakítani. Ezen az alapon tagoljuk az állami feladatokat, illetve az ezeket megvalósító államszerveket a XIX. századtól három nagy szervezet típusra: *a törvényhozó, a végrehajtó (közigazgatási) és az igazságszolgáltató (bírói) szervekre*, illetve ennek megfelelő hatalmi ágakra. Az államhatalmi ágak megosztásakor azonban két körülményre indokolt (kell) figyelni. Egyfelől arra, hogy az állami jogosítványok és a kötelezettségek szervesen illeszkedjenek egymáshoz, vagyis ne legyen hatalmi vákuum. Másfelől pedig arra, hogy egyensúly legyen a hatalmi ágak között, vagyis a hatalmi súlyokat és ellensúlyokat úgy kell elhelyezni, hogy egyik hatalmi ág se nőhessen a másik fölé.¹⁵

Az államhatalom megosztása egészen az *ókori római köztársaság korszakába* (i. e. 509 – i. e. 27.) nyúlik vissza, amikor „...az imperiummal kapcsolódtak össze a katonai főhatalmat, a törvényhozás kezdeményezési jogkört és az igazságszolgáltatás irányítását. Nem ismerték a

¹¹ Megjegyezzük, hogy a 2015-től, a Közel-Keletről és Afrikából Európába áramló ellenőrizetlen migráció egyik döntő okát éppen abban látjuk, hogy az adott államok (Pl. Szíria, vagy Pakisztán) nem tudnak, vagy nem akarnak eleget tenni a fenti alapvető funkcióinak.

¹² ROMAN HERZOG: i. m. 63. o.

¹³ ROMAN HERZOG: i. m. 63 – 65. o.

¹⁴ Lásd erről például JOHN LOCKE hivatkozott művét., továbbá C. S. MONTESQUIEU: *A törvények szelleméről*.

Kriterion Könyvkiadó, Bukarest, 1987. című munkáját.

¹⁵ A hatalommegosztásnak (is) könyvtárnyi irodalma van. Értelmezéséről lásd például CSERVÁK CSABA: *A hatalmi ágak megosztásának XXI. századi értelmezéséről az Alaptörvényt követően*. Pro Futuro. 2015. évi 2. szám, 24 – 37. o.

hatalmi ágak megosztásának elvét, hanem helyette egységes, de több személy között megosztott, rövid időre átruházott hatalmat ruházták rá a választott személyekre ...”¹⁶ *Diocletianus* császár (244 – 311.) volt az a személy, aki már „...megosztotta a hatalmat imperium militare és imperium civile között, egyesítve viszont a civil imperiummal a bírói hatáskört... A teljes imperium csak az imperátort illette meg.”¹⁷

A Nyugat- Római Birodalom területén mindez megváltozott a Birodalom bukásával, és a *középkorban* a társas-, illetve az egyéni hatalomgyakorlást „... az ún. lépcsős hatalomgyakorlás váltotta fel, ami a hűbéri rend fölé és alárendeltségi kapcsolatát jelentette. A hűbérúr döntött arról tehát, hogy a hatalom alsóbb szintű hordozója megfelelő hűséggel járt-e el, míg a hűbéreskü megszegése feletti judikatura az Egyházat illette meg.”¹⁸

A XVII. század *felvilágosult abszolutizmusa* természetesen az államhatalom uralkodó általi centralizációjához, majd a jól ismert „rendőr állam” kialakulásához vezetett. Ezt támogatta a korábban már hivatkozott angol John Locke és a francia C. S. Montesquieu, a hatalommegosztás máig kiható és érvényesülő elméletével, majd a polgári forradalmak eredményeként megvalósult jogállami gyakorlattal. Az állami feladatok elvégzése lehetővé teszi a társadalom stabil működését, a közrend fenntartását, a gazdasági fejlődést, a polgárok jólétét és biztonságát. Az állami feladatok hatékony ellátása az állam legitimitását, hatalmát és nemzetközi pozícióját erősíti. E feladatok alapvetően az állami szuverenitás megőrzését is szolgálják, mivel biztosítják, hogy az állam képes legyen saját területén és a nemzetközi szinten is érvényesíteni érdekeit.

4. A jog (jogi norma) kialakulása és fogalma

A jog (jogi norma) nem más, mint az uralkodó (réteg) birtokában lévő egyik meghatározó eszköz, amellyel orientálja, meghatározza a társadalom tagjainak megatartását és ennek révén igyekszik biztosítani a fennálló társadalmi rendet, illetve a közügyek intézését. A jog (jogi norma) *létezése tehát az állam létezéséhez kötött*. Fontos megjegyezni, hogy a jog nemcsak a fennálló rend védelmét szolgálja, hanem annak folyamatos alakításában is szerepet játszik. A jog fejlődése és változása a társadalom dinamikájával párhuzamosan történik, alkalmazkodva a társadalmi, gazdasági és politikai környezet változásaihoz. Az állam tehát nemcsak a jogi normák alkotója, hanem azok alkalmazója is, amely a jog által biztosítja az egyéni- és a kollektív jogokat, védelmet nyújt a társadalom tagjai számára, és elősegíti a társadalmi együttélést. A jog (jogi norma) rendszerint három fő szerkezeti egységből áll: hipotézis (tényállás, vagy másként feltétel), dispozíció (rendelkezés) és szankció (joghátrány).¹⁹ A jogi norma lényege, *differentia specifica*-ja az, hogy *általánosan kötelező magatartási szabály*, mert címzettje a társadalom minden tagja és az előírt magatartást folyamatosan, vagy rendszeresen ismétlődő jelleggel kell tanúsítani. Ha pedig az adott személy, vagy szervezet nem tanúsítja az előírt magatartást, akkor azt az állam ki tudja kényszeríteni állami kényszerítő eszközökkel: a szankció(k) alkalmazásával, végső fokon rendőrségi (katonai) erő alkalmazásával.²⁰ Ez, vagyis az állami kényszerítő eszközök alkalmazásának a lehetősége különbözteti meg a jogi normát például a vallási szabályoktól, vagy az erkölcsi (etikai) normáktól.

¹⁶ ZLINSZKY JÁNOS: *A századforduló magyar közigazgatása*. Jogtudományi Közlöny LI. évf. 1996. október. 398 – 403. 398. o.

¹⁷ U. o.

¹⁸ U. o.

¹⁹ Lásd erről bővebben POKOL BÉLA: *Jogi alaptan*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2000.

²⁰ Megjegyzés: A történelem folyamán voltak és vannak ma is olyan szerzők, akik a jog (jogi norma) fogalma alatt nem csupán a fent hivatkozott pozitív jogi normát értik, hanem például az Istentől kapott, vagy az emberi természetből eredő örök törvényeket (is), amelyek érvényessége a pozitív jog fölött áll (természetjog). Ezek részletezése azonban meghaladja a rendelkezésünkre álló kereteket.

5. A jog (jogi norma) funkciói

Az állami funkcióból vezethető le a jog funkciójának a fogalma, hiszen korábban láttuk, hogy a jog az uralkodó kezében lévő egyik olyan eszköz, amellyel meghatározza, vagy legalább is orientálja a társadalom tagjainak magatartását. A jogi funkció nem más, mint *a jog társadalmi rendeltetése fő irányainak kijelölése*: annak meghatározása, hogy milyen feladatokat kell ellátnia a jognak. Ez természetesen *történeti koronként változott és napjainkban is változik*, de az bizonyos, hogy *legalább három funkció* mindig is jelen volt (van és lesz) az emberiség történetében. Ezek a következők:

- az integratív funkció,
- a szervező funkció, valamint
- a konfliktus feloldó funkció.

A jog *integratív funkciója* révén biztosítja, legalább is igyekszik fenntartani az uralkodó (réteg) a társadalmi békét és a biztonságot. A *szervező funkció* a társadalom és a gazdaság előre megfontolt, tudatos formálását, átalakítását jelenti egy kívánt cél elérése érdekében. A *konfliktus feloldó funkció* pedig azt jelenti, hogy ennek révén a jog eldönti a polgárok és a szervezetek közötti vitákat (jogvitákat), szintén a társadalmi béke megőrzése érdekében.

6. A közigazgatás kialakulása és fogalma

Az elmúlt évszázadokban - különösen Európában, de a XX. században már az Egyesült Államokban is - számtalan szerző fejtette ki nézeteit a közigazgatás kialakulásáról és lényegi ismérveiről. Ezek esetenként homlokegyenest ellentmondtak egymásnak, máskor pedig kifejezetten hasonló végeredményre jutottak. Ahogyan arra korábban már utaltunk, a jelen tanulmány keretei között nem tartjuk indokoltnak az egyes álláspontok ismertetését. Ugyanakkor nélkülözhetetlennek ítéljük annak rögzítését, hogy a mi véleményünk szerint hogyan alakult ki a közigazgatás, és mi magunk mit értünk a közigazgatás fogalma alatt.

A kialakulás tekintetében abból indulunk ki, hogy a közigazgatás az állami léthez kötött, hiszen állam nélküli közigazgatás nem létezhet. Különösen az ókori-, de még a középkori és az újkori társadalmak (államok) története is azt bizonyítja, hogy a közigazgatás kialakulásának - rendszerint - *négy előfeltétele* volt:

- a termék fölösleg és a magántulajdon megjelenésével a társadalom nemzeti (vérségi) tagozódását felváltotta a vagyon szerinti tagozódás,
- a társadalom életében megvalósult a földrajzi terület szerinti beosztás (tagozódás),
- a vagyoni érdekek védelmére és a közfeladatok (adóztatás) ellátására kialakult egy írástudó hivatalnoki apparátus,
- a hivatalnoki apparátust az uralkodó közhatalommal ruházta fel, tehát döntéseket hozhatott és azoknak állami kényszerítő eszközökkel érvényt is szerezhetett.²¹

A közigazgatás fogalma és lényegi ismérvei vonatkozásában - álláspontunk szerint - a közigazgatás legfontosabb ismérvei az impérium, a szervezet, a tevékenység, a funkció és a személyzet szempontjából tárhatók fel. Éppen ezért a továbbiakban e szempontok figyelembevételével kíséreljük meg definiálni a közigazgatást.

A.) *Az impérium szempontjából* a közigazgatás önálló hatalmi ág.

A hatalmi ágak megosztásának szükségességéről értekező jeles teoretikusok - *J. Locke és C. S. Montesquieu* - szerint nem engedhető meg, hogy az államhatalom egy kézben összpontosuljon, mert az szükségképpen zsarnoksághoz vezet. Ahogy azt Locke írja: „...ha ugyanazok az emberek tartják kezükben mind a törvényhozó hatalmat, mind a törvények

²¹ Lásd erről bővebben KALAS TIBOR: i. m. 25-54. o.

végrehajtásának hatalmát, ...akkor a törvények alkotását és végrehajtását saját előnyükhöz igazítják és így a közösség többi tagjától eltérő, a társadalom... céljával ellentétes érdekeik lesznek...”²²

A Locke-ot és Montesquieu-t követő más teoretikusok és államférfiak munkássága vizsgálatának eredményeként megállapítható, hogy az államhatalmi ágak megosztására épülő demokratikus (jog)államban *a közigazgatás a végrehajtó hatalmat jelenti*. Azt a hatalmi ágat, amely előkészíti a törvényeket, majd gondoskodik a megalkotott törvények végrehajtásáról, miközben működteti az egész államszervezetet. Ebben az értelemben a *közigazgatás egy önálló államhatalmi ág*, a törvényhozó és bírói hatalom mellett.

Persze látni kell azt is, hogy *a hatalmi ágak elkülönítése, illetve elkülönültsége meglehetősen viszonylagos*. Sőt: valójában nem is a hatalmi ágak elkülönültségén van a hangsúly, hanem - mint arra korábban rámutattunk - a hatalmi ágakat megjelenítő *intézmények közötti kapcsolaton: a jogok és kötelezettségek olyan rendszerén*, amely révén mindhárom hatalmi ág indítatva érzi magát, és képes is arra, hogy valamely másik hatalmi ág visszaéléseit megakadályozza és ezzel a demokratikus állam-berendezkedés létét veszélyeztesse.

A hatalmi ágak szétválasztásán-, illetve összekapcsolásán alapuló modell kapcsán azonban kiemelendő az is, hogy *a közigazgatásban - sajátos módon - mindhárom államhatalmi (kormányzati) funkció megtalálható*. A közigazgatás rendeletet alkot (törvényhozó funkció), végrehajtja és végrehajtatja a törvényeket és a rendeleteket (végrehajtó funkció), továbbá - igaz, csak kivételesen, de - el is bírálja azok alkalmazásának törvényességét (bírói funkció).

B.) *Organikus értelemben* a közigazgatás az államszervek elkülönült alrendszere.

A törvények előkészítését és végrehajtását biztosító közigazgatás - éppen azért, mert önálló hatalmi ágat jelent - *a közhatalommal rendelkező államszervek elkülönült alrendszere*, amelynek két meghatározó típusa működik a demokratikus államban: egyik az államigazgatási szervek, a másik pedig a helyi önkormányzatok csoportja. *Az államigazgatási szervek* alapvető ismérve a végrehajtó hatalom fejének (a köztársasági elnöknek vagy a kormánynak) való közvetlen alárendeltség, míg a *helyi önkormányzatok* alapvető ismérve éppen az autonómia, a végrehajtó hatalom fejétől való (relatív) függetlenség. Ezt a szervezeti függőséget, illetve függetlenséget alapvetően az állami-, illetve az önkormányzati tulajdon elkülönültsége, továbbá a feladatok eltérő jellege indokolja. Az államigazgatási szervek az országosan egységes végrehajtást igénylő feladatokat (rendészet, adó, honvédelem, stb.) látják el, ezzel szemben az önkormányzatok a helyi közügyeket (egészségügyi, szociális, oktatási feladatok, településüzemeltetés és fejlesztés stb.) intézik.

C.) *Materiális értelemben* a közigazgatás az állami tevékenység sajátos területe.

A közigazgatás nem csak önálló hatalmi ág és elkülönült szervezetrendszer, hanem az *állami tevékenységnek törvény alá rendelt sajátos területe is*. Tágabb értelemben felfogott feladata: a törvényhozó hatalom által - rendszerint - jogi normába foglalt legfontosabb állami (közösségi) célok eléréséhez szükséges gyakorlati lépések megtétele, illetve az ily módon tétélezett *állami akarat gyakorlati végrehajtásának a megszervezése, mindenekelőtt végrehajtó- és rendelkező tevékenység* kifejtése útján. *A végrehajtó tevékenység* alatt jogalkalmazást és az operatív végrehajtást (irányítást, felügyeletet, továbbá az ún. egyéb operatív tevékenységet, mint például: a tervezést, a finanszírozást), míg *rendelkező tevékenység* alatt jogalkotást értünk. Abból következően, hogy az igazgatás nagyfokú racionalitást feltételező emberi együttműködés, a közigazgatásnak is központi eleme kell, hogy legyen ez a racionális emberi együttműködés, illetve cselekvés. A közigazgatás sajátossága e tekintetben az, hogy *a racionális cselekvést mindig közösségi célok megvalósítása érdekében* tervezi és valósítja meg. Mint arra a szakirodalom rámutat: a közigazgatásban, mint tevékenységben állandóan

²² JOHN LOCKE: i. m. 142. 143. o.

számolnak azzal, hogy milyen eszközökkel lehet optimálisan elérni a közösségi célokat. Ebben az értelemben a közigazgatás nem más, mint meghatározott közösségi célok elérését célzó, racionális emberi együttműködés, amely mint tevékenység mindig e célok elérésére és elérésük optimalizálására irányul.²³

D.) *Funkcionális értelemben* a közigazgatásnak sajátos feladatai vannak.

A fentiek szerint körvonalazott közigazgatásnak, illetve közigazgatási tevékenységnek lényeges eleme az is, hogy mindig *meghatározott feladatok ellátására irányul*. Indokoltan vetődik föl tehát az a kérdés, hogy a modern államban *konkrétan melyek a közigazgatás feladatai?* Melyek az államéletnek azok a szektorai, amelyeken az állami jelenlétet meghatározó módon a közigazgatás jeleníti meg?

Annak előre bocsátásával, hogy e feladatok folyamatosan változnak - hiszen változnak a feladatokat meghatározó körülmények is - a közigazgatási feladatokat a modern államban a következők szerint jelöljük meg: *gazdaságszervezés, intézetirányítás és felügyelet, rendészet és belső védelem, külső védelem, külgazdasági és külpolitikai feladatok, valamint belső irányítási és igazgatási feladatok ellátása*.²⁴ Ez utóbbi alatt értjük a közigazgatás egész szervezetirendszerének irányítását, valamint törvényes és hatékony működtetését.

E.) *Perszonális értelemben* a közigazgatás sajátos jogállású személyek tevékenysége.

A közigazgatásnak, az A - D pontokban jelzett sajátossága indokolja, hogy a társadalom más dolgozóitól többé-kevésbé elkülönült, *sajátos jogállású személyek: választott tisztségviselők, kormánytisztségviselők és köztisztviselők* valósítsák meg a döntés-előkészítő, a szervező és a végrehajtó-rendelkező tevékenységet. Gondoskodjanak továbbá az állami feladatok gyakorlati végrehajtásának megszervezéséről, s ezzel a törvényhozó (hatalom) által kitűzött közösségi célok eléréséről.

A fenti négy jellemző mellett hangsúlyozandó az is, hogy a közigazgatás egy speciális jogosítványokkal és kötelezettségekkel felruházott, *erőteljesen koncentrált szakértői apparátus*, amely a társadalmat képviselő különféle szervezetekkel egyeztetve a döntések tervezeteit, feltárja a társadalmi konfliktusokat, és megkísérli azok békés megoldását. Ilyen értelemben a *közigazgatás egy kommunikációs csatorna a társadalom és az állam között*.²⁵

7. A közigazgatás feladatai

Az állami funkciókból következő közigazgatási feladatok csoportosításával a közigazgatástudomány művelői - kisebb, nagyobb mértékben - csaknem kivétel nélkül foglalkoztak. A csoportosítási szempontok szerteágazó képet mutatnak, melyekből azonban ugyanúgy, ahogy a közigazgatás fogalmának meghatározásakor, két lehetséges megközelítési mód bontakozik ki.

Az egyik megközelítés szerint a közigazgatás szervezetéből kiindulva vezethetjük le a feladatok fő csoportjait, megkülönböztetve központi, területi és helyi közigazgatási feladatokat, a központi feladatokon belül pedig kormányzati és megosztott, a területi és helyi feladatokon belül pedig önkormányzati és államigazgatási feladatokat.

A másik megközelítési mód a feladat tartalmi jegyeiből indul ki, vagyis az egy közös cél elérését biztosító feladatokból, feladatcsoportokból képez egy-egy nagyobb feladatkört. Ezzel a módszerrel jelentősen eltérő eredményre lehet jutni attól függően, hogy a közös célokat hogyan csoportosítjuk. Az általánosan elfogadott csoportosítás szerint ezek a közös célok az állam funkcióiból vezethetők le, mivel *a közigazgatás fő feladatköreinek ellátása a*

²³ DWIGHT WALDO: *Mi a közigazgatás?* In: Közigazgatás-tudományi Antológia Első Kötet (Szerk.: Lőrincz Lajos) Unió Kiadó, Budapest, 1994. 21. o.

²⁴ A későbbiekben e feladatokat részletezni fogjuk.

²⁵ BERÉNYI SÁNDOR: *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003. 73. o.

törvényhozói és az igazságszolgáltatási feladatokkal együtt, végül is *az állami funkciók érvényesülése érdekében történik*. A korábbiakban részletezett állami funkciók alapján a közigazgatási feladatokat az alábbi *hét fő feladatkörre* és feladatcsoportokra oszthatjuk.²⁶

A.) *A közigazgatás gazdaságszervező feladatköre*, amely két nagy feladatcsoportra oszlik: a közhatalmi és a tulajdonosi feladatok ellátására.

a.) *A közhatalmi gazdaságszervező feladatcsoport* keretében a közigazgatási szervek törvényi keretek között, *jogalkotás* útján, vagyis normatív módon meghatározzák a gazdálkodási környezetet, a gazdasági tevékenység kereteit és korlátait, valamint a közigazgatási szervek gazdaságszervező feladatainak határait. Példák ezekre az árszabályozási, engedélyezési, szankcionálási témakörökben alkotott, kormány-, és miniszteri rendeletek. A közhatalmi feladatkör másik részét a közigazgatási szervek hatósági *jogalkalmazói feladatai* alkotják. A hatósági jogalkalmazás során a közigazgatási szerv a gazdálkodási tevékenységet közvetlenül befolyásolja. Például a tevékenység engedélyezésével, korlátozásával, megszüntetésével, vagy szankcionálásával. Ide tartozik a különböző gyártási engedélyek kiadása, a közegészségi okokból történő tevékenységkorlátozás, vagy az egyes környezetvédelmi bírságok kiszabása.

b.) *A tulajdonosi gazdaságszervező feladatcsoport* az állami tulajdon nagyságrendjének függvényében jelentkezik közigazgatási feladatként. Ezt a feladatot a közigazgatási szervek az állami vagyon közérdekű hasznosítása céljából látják el, melynek megnyilvánulása az *állami részvétellel működő gazdálkodó szervek létrehozása*, valamint az állami vagyonnal való közvetlen rendelkezés. Az első esetben a működtetés jellemzője, hogy a közigazgatási szervet törvény hatalmazza fel jogok gyakorlására, ezen túlmenően azonban nem avatkozhat be a gazdálkodási tevékenységbe. A gazdálkodó szerv tehát ebben az esetben is rendelkezik egy relatív önállósággal, ami egyébként a piaci viszonyok közötti gazdálkodás alapvető feltétele. *Az állami vagyonnal való közvetlen gazdasági célú rendelkezés* pedig lehet hasznosítási célzatú (eladás, tőkebefektetés stb.), lehet gazdálkodást élénkítő célzatú (kölesönök, támogatások nyújtása) és lehet beruházási célzatú (az állami nagyberuházások esetében).

Az állami részvételű gazdálkodó szervek működtetése feladatcsoportból speciális közigazgatási feladatként emelhető ki a közszolgáltatásokat végző szervezetek létrehozása és működtetése. A közigazgatásnak ugyanis gondoskodnia kell olyan közszolgáltatások ellátásáról is, amely az anyagi és a nem anyagi (intézeti) szolgáltatások között helyezkedik el, mint például a köztisztaság fenntartása, piacok, parkok létesítése, karbantartása, stb. Az ilyen szolgáltatás - a jellegénél fogva - a vagyongyarapításra törekvő gazdálkodó szervezet formájában nem szervezhető meg, mivel itt nyereség nem képződik. Létre kell tehát hozni, és működtetni kell a közigazgatásnak az olyan speciális közüzemeket és közcélú társaságokat is, amelyek mindezeket a feladatokat állami támogatás mellett ellátják. Ezt a feladatcsoportot nevezzük a közigazgatás közszolgáltatásokat szervező feladatának.

A gazdaság azon szektoraiban, ahol az állam, mint tulajdonos nem lép fel, (gazdasági társaságok, magánvállalkozások, szövetkezetek) a közigazgatásnak sem lehetnek közvetlenül feladatai. Az állam ebben a körben a beavatkozás lehetőségét a közhatalmi feladatok ellátására, illetőleg egyes felügyeleti feladatok tekintetében az igazságszolgáltatási szervek működésére korlátozza. Az egyes feladatcsoportok nagyságrendjével kapcsolatban itt meg kell jegyeznünk, hogy a modern államban a piaci viszonyok elterjedésének arányában a közigazgatás gazdaságszervező funkciója mérséklődik. Az állam ebben az esetben a gazdasági élet szereplőit a saját befolyása alól a gazdasági törvények befolyása alá helyezi, és ezzel egyidejűleg a normatív szabályozást és a tulajdonosi tevékenységét mérsékli. A beavatkozás fő területe ilyen viszonyok között a hatósági jogalkalmazói területre korlátozódik.

²⁶ TORMA ANDRÁS: *A közigazgatás feladatai*. In: Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica. Tomus XX/2. Miskolc University Press. 2002. 435 – 453. o.

B.) Az állam kulturális funkciójából vezethető le a *közigazgatás intézetirányító feladatköre*. A kulturális funkció megvalósítását a közigazgatás ugyanis általában nem közvetlenül saját feladatkörének ellátásával valósítja meg, hanem erre a célra az intézetek hálózatát hozza létre. Az intézet elnevezés olyan szervezettípust jelent, amelyben munkatevékenységet végeznek, azonban a tevékenység célja nem a gazdálkodás keretében történő vagyongyarapítás (mint a vállalat, vagy vállalkozás esetében), hanem az ún. nem anyagi szolgáltatás végzése. Az állam kulturális funkciója tehát úgy valósul meg, hogy a közigazgatási szervek létrehozzák az állami oktatási, kutatási, közművelődési, művészeti stb. feladatkörű intézeteket, ellátják azokat anyagi eszközökkel, vagyis működtetik azokat, és irányítják azok tevékenységét.

Kiemelendő e körben az is, hogy az állam kulturális funkciójának megvalósításában a közigazgatás intézetirányító tevékenységén túlmenően egyéb szervezetek is részt vállalnak. Különösen az oktatás és a művészetek területén vannak olyan szervezetek, amelyek magánigazgatás vagy társadalmi öngazgatás alatt állnak (egyházi és magániskolák, művészeti szövetségek stb.). Ezekre nézve a közigazgatási szervek az irányítástól mérsékeltebb befolyást jelentő szakmai felügyeleti, koordináló és orientáló feladatokat látnak csak el.²⁷

C.) Az állam *szociális és egészségügyi funkciója* az előzőekhez hasonlóan szintén elsősorban a közigazgatás intézetirányító feladatán keresztül érvényesül. Ezen kívül azonban itt is teret kap - bár kisebb mértékben - a szakmai felügyelet (például egészségügyi magánszférában), valamint a hatósági jogalkalmazó tevékenység (például engedélyezés) is.

A *szociális területen* a közigazgatási szervek hozzák létre, látják el anyagi eszközökkel és irányítják az állami szociális gondozás teljes intézeti hálózatát. A hatósági jogalkalmazói feladatok itt egyrészt az intézetek szolgáltatásainak igénybevételével függenek össze, másrészt a közigazgatási szervek közvetlenül nyújtanak szociális támogatást a rászorulóknak, anyagi vagy természetbeni juttatás formájában.

Az *egészségügyi ellátási feladatkör* szintén magába foglalja az állami intézetek hálózatának létrehozását, anyagi eszközökkel való ellátását és irányítását. A szakmai felügyeletet a közigazgatási szervek itt általában intézeteik útján látják el, ezen túlmenően a hatósági jogalkalmazói feladat során lehet módjuk az egészségügyi magánszféra felügyeletére. A hatósági jogalkalmazás egyéb feladatai a közérdekű gyógyító-megelőző tevékenység területére esnek, ahol általában a kötelezés és a szankcionálás formáját öltik.

D.) Az állam belső védelmi funkciójából eredő közigazgatási feladatkörök a *rendészeti és a védelmi feladatcsoportokból tevődnek össze*.

a.) A *rendészeti feladatcsoportba soroljuk a közrend és közbiztonság megteremtésének, valamint a tűzrendészetnek a feladatait*. Mindkét feladat esetében a közigazgatási szervek maguk látják el az alapvető feladatokat, így a közrend és közbiztonság érdekében végzett rendfenntartást, bűnmegelőzést és bűnüldözést, a tűzrendészet keretében pedig a tűzmegelőzést és a tényleges tűzoltási feladatot. Ezek közül a tényleges tűzoltás önmagában nem közigazgatási feladat, de mint materiális tevékenység, ahhoz szorosan kapcsolódik. Mindkét területen találkozhatunk azonban a társadalom tagjainak és öntevékeny csoportjainak a segítő jellegű közreműködésével is, melyben a feladat erőteljes közérdekű jellege domborodik ki. A rendfenntartó, bűnmegelőző és bűnüldöző feladattal kapcsolatban kiemelendő, hogy annak ellátása a közigazgatási jogi eszközökön túlmenően igényli a büntetőjogi és büntetőeljárás jogi eszközöket is. A tűzrendészet keretében viszont a tűzmegelőzés körében találhatunk hatósági jogalkalmazói feladatot.

²⁷ Az irányítás és a felügyelet nem szinonim fogalmak! Az állami intézeteket a közigazgatás irányítja, a nem állami intézeteket pedig „csak” felügyeli. Lásd erről részletesen TORMA ANDRÁS: *A közigazgatási szervek közötti kapcsolatrendszer, különös tekintettel az irányításra és a felügyeletre*. Magyar Közigazgatás, 2004. 449-480. o.

b.) A védelmi feladatcsoportban az ország határainak védelme, az állam biztonságának védelme és a polgári védelem található. Ezeket a feladatokat önálló, elkülönült szervezetrendszerek látják el, melyek tényleges védelmi és kisebb részben bűnmegelőzési, bűnüldözési és hatósági jogalkalmazói feladatokat látnak el.

E.) A külső védelmi funkció az állam területének sérthetlenségét biztosítja az esetleges külső támadásokkal szemben. Ezt a funkciót az állam legfelsőbb szervei és közöttük a legfelsőbb közigazgatási szervek által irányított honvédelmi szervezetrendszer hivatott biztosítani. Ennek a feladatcsoportnak az egyik elemét a kifejezetten közigazgatási feladatokat ellátó szervezetek (a honvédelem irányítását és a had-kiegészítést végző szervek), a másik elemét pedig maga a honvédségi szervezet feladatai alkotják. Ez utóbbi - hasonlóan a tűzoltáshoz - nem közigazgatási feladat, hanem materiális tevékenység.

F.) Az állam nemzetközi funkciójából vezethetjük le a *közigazgatás külgazdasági és külpolitikai feladatcsoportjait*.

a.) A *külgazdasági* feladatcsoportban a közigazgatás alapvető feladata a nemzetközi gazdasági együttműködés lehetőségeinek megteremtése és szervezése, részvétel a nemzetközi gazdasági szervezetek munkájában, továbbá gazdasági és hatósági eszközökkel előmozdítani a külkereskedelem fejlődését.

b.) A *külpolitikai* feladatcsoportba az államközi kapcsolatok fejlesztését, a nemzetközi szervezetekben való részvételt és a külföldön tartózkodó állampolgárok érdekeinek a védelmét sorolhatjuk elsősorban. Ezeket a feladatokat a leglényegesebb kérdésekben a legfelsőbb képviselői szerv, a közigazgatás legfelsőbb szervei, valamint a külképviseleti szervek együttesen valósítják meg.

G.) Végezetül utalni kell arra is, hogy a közigazgatásnak nem csak a fent említett, kifelé, a társadalom felé irányuló feladatai vannak, hanem befelé, a közigazgatás szervezetrendszerére irányuló feladatai is. Ezeket összefoglalóan a *belső irányítási, felügyeleti, ellenőrzési és igazgatási feladatok* megjelöléssel illelhetjük, amelyek részletes tárgyalása meghaladja a rendelkezésünkre álló kereteket.²⁸

8. A közigazgatási jog kialakulása és fogalma

Korábban azt írtuk, hogy a közigazgatás több ezer éve van jelen az emberiség életében, hiszen egyidős az állammal. Mindenkor gondoskodni kellett ugyanis a társadalom vezetője döntésének előkészítéséről és a meghozott döntés(ek) végrehajtásáról. A közigazgatástudomány, illetve a közigazgatási jog, mint önálló jogág esetében, ez a több ezer éves múlt bizonyosan nem mondható el, hiszen a közigazgatástudomány előzményeként tekinthető kameralisztika tudománya is csak a XVII. század végén jelenik meg.

Az első közigazgatástudományi irányzat, a *közigazgatási jogtudományi irányzat megalapozója a német Robert von Mohl* volt, amelyet a „Das Staatsrecht des Königreiches Württemberg” című, 1829-ben, Tübingen városában kiadott könyve alapozott meg. Ahhoz pedig, hogy közigazgatási jogról, mint önálló jogágról beszélhessünk, a végrehajtáson belül meg kellett történnie a *közigazgatás és a bírászkodás szervezeti szétválásának*. Erre a következő időpontokban került sor: USA 1787, Franciaország 1789, Magyarország 1869, Egyesült Királyság 1888.

A modern jogrendszerekben a közigazgatási jog a *közjog* részét képező olyan jogág, amely a közigazgatás szervezetét, személyzetét, valamint a közigazgatás működése során keletkező társadalmi viszonyokat szabályozza, alapvetően az alá-fölérendeltség módszerével.

²⁸ Az állami funkciók és a közigazgatási feladatok összefüggéseiről lásd TORMA: *A közigazgatás...i.m..* A közigazgatás belső igazgatási feladatairól pedig lásd TORMA ANDRÁS: *Az ügyintézés és a közigazgatási munkafolyamatok modellezéséről*. in: Publicationes Universitatis Miskolciensis, Series Juridica et Politica, XXVI/2. Miskolc University Press, 2008. 465 – 488. o.

A definícióból megállapítható, hogy a közigazgatási jog *szabályozási tárgya rendkívül széles*, lényegében felöleli a társadalmi-gazdasági viszonyok rendkívül jelentős körét, ezért kétség kívül a jogrendszerek legnagyobb ágának tekintendő. Ebből pedig az következik, hogy gyakorlatilag minden jogághoz kapcsolódik valamilyen módon és mértékben, de különösen erős az alkotmányjoghoz és a pénzügyi joghoz való kapcsolódása.

A közigazgatási jog *belső szerkezetét Magyarországon Csiky Kálmán* tárta fel, illetve dolgozta ki, amikor megkülönböztette annak általános részét és különös részét. Álláspontja szerint az általános rész a közigazgatás egészére - szervezetére és személyzetére - míg a különös rész csupán egy-egy igazgatási ágra (például az erdészeti igazgatásra, vagy a szegény ügyre) vonatkozik.²⁹ Kiemelendő, hogy mind ezek napjaink közigazgatási jogára is irányadók, és a magyar jogi egyetemek mindegyike alapvetően e szempontok szerint oktatja - három, vagy négy szemeszterben - e jogágot.

Felhasznált irodalom

1. BERÉNYI Sándor: *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003. 73. o.
2. CSERVÁK Csaba: *A hatalmi ágak megosztásának XXI. századi értelmezéséről az Alaptörvényt követően*. Pro Futuro. 2015. évi 2. szám, 24 – 37. o.
3. CSIKY Kálmán: *A magyar állam közigazgatási joga*. Budapest, 1888.
4. HERZOG, Roman: *Ósi államok. A hatalomgyakorlás eredete és formái*. Corvina Kiadó, Budapest, 1999. 9. – 10. o.
5. JOGI Lexikon. (Főszerk.: LAMM Vanda és PESCHKA Vilmos). KJK-KERSZÖV Kft., Budapest, 1999. 24. o.
6. KALAS Tibor: *A közigazgatás kialakulása, fogalma, feladatai*. In: *Közigazgatási Jog 1. Magyar Közigazgatási Jog Általános rész I.* (Szerk.: Torma András). Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2021.
7. LOCKE, John: *Értekezés a polgári kormányzatról*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1986. 126. o.
8. MAGYARY Zoltán: *Magyar Közigazgatás*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942. 174. o.
9. MAYNTZ, Renate: *A közigazgatás kialakulása*. in: *Közigazgatástudományi Antológia. II. Kötet* (Szerk.: LŐRINCZ Lajos) Államigazgatási Főiskola, Budapest, 1994. 95. o.
10. MONTESQUIEU, C. S.: *A törvények szelleméről*. Kriterion Könyvkiadó, Bukarest, 1987.
11. POKOL Béla: *Jogi alaptan*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2000.
12. TORMA András: *A közigazgatás feladatai*. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Sectio Juridica et Politica. Tomus XX/2*. Miskolc University Press. 2002. 435 – 453. o.
13. TORMA András: *A közigazgatási szervek közötti kapcsolatrendszer, különös tekintettel az irányításra és a felügyeletre*. Magyar Közigazgatás, 2004. 449 – 480. o.
14. TORMA András: *Az ügyintézés és a közigazgatási munkafolyamatok modellezéséről*. In: *Publicationes Universitatis Miskolcensis, Series Juridica et Politica, XXVI/2*. Miskolc University Press, 2008. 465 – 488. o.
15. WALDO, Dwight: *Mi a közigazgatás?* In: *Közigazgatás-tudományi Antológia Első Kötet* (Szerk.: LŐRINCZ Lajos) Unió Kiadó, Budapest, 1994.
16. ZLINSZKY János: *A századforduló magyar közigazgatása*. Jogtudományi Közlöny LI. évf. 1996. október. 398 – 403. o.

²⁹ CSÍKY KÁLMÁN: *A magyar állam közigazgatási joga*. Budapest, 1888.

A JEGYZŐ KÖZSZOLGÁLATI JOGVISZONYA MEGSZÜNTETÉSÉNEK EGYES KÉRDÉSEI*

Certain issues of the termination of the clerk's civil service relationship

TÓTH HILDA**

Jelen tanulmány a magyar közigazgatási rendszer egyik jelentős szereplője, a jegyző jogviszonya megszüntetésének szabályozását és bírói gyakorlatát mutatja be. A közzolgálati megszüntetési rendszerre befolyást gyakorolnak a hagyományos közzolgálati értékek, így a jegyzői jogviszony fennállásánál fontos a stabilitás igénye, a személyi állománnyal szemben támasztott magasabb szintű elvárások, a hivatalhoz méltó magatartás és lojalitás követelménye. A téma aktualitását adja a 2024-es önkormányzati választások, amely kapcsán számos településen „bizalmi” kérdésként kezelik a jegyzői munkakört. Amennyiben változik a polgármester személye, jogával visszaélve a hivatalban lévő jegyző jogviszonyát megszüntetheti a korábbi polgármester.

Kulcsszavak: közigazgatás, jegyző, közzolgálat, megszüntetés, bizalmatlanság, méltatlanság

This study presents the regulation and judicial practice of the termination of the legal relationship of a notary, one of the significant actors of the Hungarian public administration system. The civil service termination system is influenced by traditional civil service values, so the need for stability, higher level expectations of personnel, conduct worthy of the office and loyalty are important in the existence of the notary's legal relationship.

The topicality of the topic is the local government elections in 2024, in connection with which the clerk's job is treated as a matter of "trust" in many settlements. If the person of the mayor changes, the former mayor can terminate the legal relationship of the incumbent clerk by abusing his right.

Keywords: public administration, clerk, public service, termination, mistrust, unworthiness

1. A közzolgálat megszüntetési rendszere

A közzolgálati jogviszony megszüntetésének alapelvei hasonlóak a klasszikus munkajogban található elvekhez. A megszüntetési rendszernek kiemelten kell kezelnie a közzolgálati jogviszony szociális rendeltetését (hasonlóan a munkaviszony szociális rendeltetéséhez), a felek közötti hatalmi egyenlőtlenséget, amely a munkáltató gazdasági és szociológiai értelemben vett erőfölényéből származik. A közzolgálatban ehhez erősen kapcsolódik a

* A tanulmány a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, az SNN 146841 pályázati program finanszírozásában valósult meg.

** DR. TÓTH HILDA
PhD egyetemi docens,
Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar,
Civilisztikai Tudományok Intézete Agrár-és Munkajogi Tanszék,
3515 Miskolc-Egyetemváros,
email: hilda.toth@uni-miskolc.hu,
ORCID ID: 0000-0001-7506-025X

közhatalmi-közjogi jelleg, amely miatt az alá-fölérendeltség még inkább előtérbe kerül. A későbbiekben ismertetésre kerülő nevesített felmentési okoknál ez a közhatalmi-közjogi jelleg központi elem.

A nemzetközi jog, az Alapjogi Charta 30. cikke¹, ILO 158. sz. egyezménye², és az Európai Szociális Karta 24. cikkelye³ biztosítja, hogy a munkaviszonyban egyik fél se gyakorolhassa önkényesen a megszüntetés jogát, azaz indoklási kötelezettséget von maga után, ha a erőfölényben lévő fél szünteti meg a jogviszonyt. Ez a garancia azonban nem követhető nyomon a közszolgálati jogviszony egyes esetében. Petrovics Zoltán szerint: „A közszolgálat tekintetében az indokoláshoz kötöttséget támasztja alá a köz szolgálata és a közérdek védelme is, a közszolgálati jogviszonyok stabilitása ugyanis nem „csupán” közvetlenül az embert, hanem közvetlenül a közjót is védelmezi: a közszolgálat stabilitása ugyanis a közigazgatás közvetlen politikai befolyástól mentes és szakmai alapon történő működésének a záloga.”⁴

A közszolgálati jogviszonyban is feltétlenül érvényesülnie kell a jogviszony szociális rendeltetésének, azaz a gyengébb fél védelmének, miután a munkáltató általi megszüntetés következménye, hogy a munkavállaló elsődleges bevételi forrástól esik el.

Ugyanakkor a közszolgálati jogviszony megszüntetési rendszerére hatással vannak a hagyományos közszolgálati értékek: a stabilitás igénye, a személyi állománnyal szemben támasztott magasabb szintű elvárások: hivatalhoz méltó magatartás és lojalitás követelménye. A közszolgálatban is érvényesül az a munkajogviszony megszüntetésénél is érvényes kógens szabály, hogy a törvényben nevesített megszüntetési jogcímeiktől nem lehet eltérni sem a hátrányára sem a javára a köztisztviselőnek.

A közszolgálati jogviszonyban, hasonlóan a munkajoghoz, különbséget kell tenni a megszűnés és a megszüntetés között.

Megszűnés esetén a felek akaratától függetlenül, egy jogi tény bekövetkezésével szűnik meg a jogviszony, míg a megszüntetésnél egyik vagy mindkét fél akaratnyilatkozata szükséges a megszüntetéshez.

Megszűnési okok a közszolgálati jogviszonyban a közszolgálati tisztviselő halála, a munkáltató jogutód nélküli megszűnése (államigazgatási, közigazgatási szerv), a határozott idő lejártja, a jogállásváltozás, a különleges foglalkoztatási állomány szabályai szerint, és a 70. életév betöltése (ez alól szűk körben felmentés adható). Megszűnik továbbá a köztisztviselő politikai vezetővé történő megválasztásával, illetve kinevezésével, a hivatalvesztés fegyelmi büntetéssel, illetve, ha a köztisztviselő a társadalombiztosítási szabályok alapján az öregségi nyugdíjkorhatárt betöltötte és az öregségi teljes nyugdíjhoz szükséges szolgálati időt megszerezte, kivéve, ha a köztisztviselő kérelmére és hivatali érdek alapján a munkáltató a jogviszonyt fenntartja.⁵

A megszüntetés jogcímei a közszolgálati jogviszony esetében a közös megegyezés, az áthelyezés a közigazgatási szervek között, illetve a közalkalmazotti vagy hivatásos szolgálati jogviszonyt szabályozó jogszabályok hatálya alá tartozó szervekhez, a lemondás, a felmentés, az azonnali hatály a próbaidő alatt.⁶

¹ Alapjogi Charta 30. cikk: „Az uniós joggal, valamint a nemzeti jogszabályokkal és gyakorlattal összhangban minden munkavállalónak joga van az indokolatlan elbocsátással szembeni védelemhez.”

² ILO 158. 4. cikkely: „A megszüntetés alapos indokkal lehetséges.”

³ Európai Szociális Karta 24. cikkely a) pont: „a Felek vállalják, hogy elismerik a dolgozók jogát ahhoz, hogy munkaviszonyukat ne lehessen megszüntetni tényleges ok nélkül, amely összefügg képességükkel, magatartásukkal, vagy a vállalkozás, létesítmény vagy szolgálat működési szükségleteivel;”

⁴ PETROVICS Zoltán: A közszolgálati jogviszony tartalmának integrálása és differenciálása. *Magyar Közigazgatás*, 2018/1, 140–159.

⁵ a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. tv. (továbbiakban Kttv.) 60. § (1) bekezdés

⁶ Kttv. 60. § (2) bekezdés

A megszüntetési jogcímek közül a felmentés esetében különbséget kell tenni az un. kötelező felmentési esetek és a lehetséges esetek között. Ez utóbbi esetben van mérlegelési lehetősége a közigazgatási szerv vezetőjének, míg a kötelező felmentési okoknál nincs.

A közszolgálati jogviszony felmentéssel akkor szüntethető meg ha az Országgyűlés, a Kormány, a költségvetési fejezetet irányító szerv vezetője, az államigazgatási szerv vezetője döntése alapján az államigazgatási szerv hivatali szervezetében létszámcsökkentést kell végrehajtani, és emiatt a kormánytisztviselő munkaköre megszűnik; megszűnt az államigazgatási szervnek az a tevékenysége, amelynek körében a kormánytisztviselőt foglalkoztatták; vagy átszervezés következtében munkaköre megszűnik, illetve a kormánytisztviselő nyugdíjasnak minősül.⁷

Kötelező felmenteni a köztisztviselőt, ha a köztisztviselő hivatalára méltatlan (azonnali hatályú felmentés); a *nem megfelelő* munkavégzése, egészségügyi okon alapuló alkalmatlansága miatt. Itt sorolja fel a jogalkotó az indoklás nélküli felmentésnek ugyan nem nevezett munkáltatói döntést, de tartalmában annak minősül az az egyoldalú munkakör megváltoztatás, (valamint a jogutódlás) amely miatt megváltozik illetmény, munkakör, munkavégzés helye, ezekre tekintettel kinevezés-módosítás, amely miatt kéri a jogviszony megszüntetését a köztisztviselő.⁸

Kötelező felmenteni a köztisztviselőt, ha a vezetőjének bizalmát elveszti. Kötelező továbbá a nő köztisztviselő kérelmére, abban az esetben, ha 40 év jogosító idővel rendelkezik, az öregségi teljes nyugdíj megállapíthatósága érdekében. Azonnali hatállyal kell felmenteni a köztisztviselőt, ha foglalkoztatást kizáró ok jut a munkáltató tudomására, és ha azt a köztisztviselő azért kéri mert méltatlansági eljárás indult ellene vagy fegyelmi eljárás megindítását követően kéri az azonnali hatályú felmentését.⁹

2. A jegyző közszolgálati jogviszonya felmentéssel történő megszüntetésének speciális esete

A felmentés egyik indoka lehet, ha az Országgyűlés, a Kormány, a költségvetési fejezetet irányító szerv vezetője, az államigazgatási szerv vezetője döntése alapján az államigazgatási szerv hivatali szervezetében létszámcsökkentést kell végrehajtani, és emiatt a kormánytisztviselő munkaköre megszűnik.¹⁰

A Kttv. a X. fejezetben szabályozza a jegyzői munkakörre vonatkozó speciális szabályokat, a jogviszony megszűnése kapcsán a Kttv. 249. §-a kifejezetten az egyik felmentési ok, az átszervezés törvényi tényállását egészíti ki.

A Kttv. 249. § (1) bekezdése szerint: „Amennyiben a *közös önkormányzati hivatal*¹¹ megszűnik, illetve a közös önkormányzati hivatalba tartozó önkormányzatok megváltoznak – ideértve, ha területszervezési intézkedés következtében új önkormányzat jön létre – és e változás

⁷ Kttv. 63.§ (1) bekezdés

⁸ Az indoklás nélküli felmentésről már korábban is írtunk, ld. TÓTH Hilda-RÁCZ Zoltán: A kinevezés egyoldalú módosítását követő indokolás nélküli felmentés kérdése eljárásjogi szempontból. *Miskolci Jogi Szemle.* 2021/5. 634-646.

⁹ Kttv. 63. § (2) bekezdés

¹⁰ Kttv. 63. § (1) bekezdés c) pont

¹¹ A közös önkormányzati hivatalokat 2013-tól szervezhetik meg a települések. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban Möt.) 85. § (1) és (2) bekezdése szerint: „*Közös önkormányzati hivatalt hoznak létre azok a járáson belüli községi önkormányzatok, amelyek közigazgatási területét legfeljebb egy település közigazgatási területe választja el egymástól, és a községek lakosság száma nem haladja meg a kétezer főt. A kétezer fő lakosság számot meghaladó település is tartozhat közös önkormányzati hivatalhoz.*

(2) *A közös önkormányzati hivatalhoz tartozó települések összlakosság száma legalább kétezer fő, vagy a közös hivatalhoz tartozó települések száma legalább hét.*” Ld. még részletesen a közös önkormányzati hivatalok kialakulásáról: GYERGYÁK Ferenc: A közös önkormányzati hivatalok igazgatási szerepének alakulása. *Comitatus. Önkormányzati szemle.* 34/248. szám. 73.

következtében a jegyzői tisztségre új pályázat kiírására kerül sor, vagy a *polgármesteri hivatal megszűnik* és az érintett önkormányzat részvételével közös önkormányzati hivatal alakul, ez olyan átszervezésnek minősül, amely alapján a jegyző közszolgálati jogviszonya felmentéssel a Kttv. 63. § (1) bekezdés c) pontja alapján szüntethető meg.¹²”

E jogszabályhely tehát két különböző törvényi tényállást tartalmaz, amikor lehetőség van a jegyző közszolgálati jogviszonyának a megszüntetésére, átszervezésre hivatkozással. Hangsúlyozzuk, hogy itt is csak lehetőség a felmentés, nem kötelező jelleggel írja elő a jogalkotó.

Az *egyik esetben* a közös önkormányzati hivatal szűnik meg, illetve a közös önkormányzati hivatalba tartozó önkormányzatok változnak meg és ezen változás miatt szükséges új pályázatot kiírni a jegyzői tisztségre. A *másik esetben* a polgármesteri hivatal szűnik meg, és az önkormányzat részvételével közös önkormányzati hivatalt alakítanak ki.

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény szabályozza a közös önkormányzati hivatalok létesítését, eszerint: *„Közös önkormányzati hivatal létrehozásáról vagy megszüntetéséről az érintett települési önkormányzatok képviselő-testületei az általános önkormányzati választások napját követő hatvan napon belül közigazgatási szerződésben állapodnak meg. A megállapodás az általános önkormányzati választásokat követő év január 1-jén lép hatályba.”*¹³ Ha a hatvan napon belül nem kerül sor a közös önkormányzati hivatal létrehozására vagy ahhoz valamely település nem csatlakozik, akkor a kormányhivatal vezetője jelöli ki a közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket, és megalkotja a közös önkormányzati hivatalról szóló megállapodást is.

A 2024-es önkormányzati választásokat az Alaptörvény módosítása miatt júniusban tartották. Az Alaptörvény¹⁴ – költségtakarékossági okokból – előírja, hogy a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választását az előző általános választást követő ötödik év április, május, június vagy július hónapjában, az európai parlamenti képviselők választásával egyidejűleg kell megtartani. Ezt a rendelkezést először 2024-ben kellett először alkalmazni.

A jogalkotó tehát a jegyző közszolgálati jogviszonya felmentéssel történő megszüntetésének speciális esetére két együttes feltétel fennállását írja elő. Egyrészt meg kell vizsgálni, hogy történt-e hivatalban átszervezés, másrészt ennek következtében az érintett jegyző munkaköre megszűnt-e.

Az átszervezés fogalmi elemeit a törvény megállapítja, ezzel összefüggésben hivatkozunk a Kúria egyik eseti döntésére¹⁵, amely kimondta, hogy a közös önkormányzati hivatal megalakulását olyan körülménynek tekinti, amely vonatkozásában nem kell lefolytatni a bizonyítási eljárást arra, hogy történt-e átszervezés vagy sem, mert azt maga a jogszabály

¹² Kttv. 249. § (1) bekezdés

¹³ Mötv 85. §

¹⁴ Alaptörvény 35. cikk (2) bekezdés; „ZÁRÓ ÉS VEGYES RENDELKEZÉSEK” 27–28. pont

¹⁵ Kúria Mfv. 10.124/2016/4. A perbeli esetben a jegyző 1996. december 3-tól állt közszolgálati jogviszonyban H Város Polgármesteri Hivatalnál. 2015. január 1-től a kormány megbízott H város és T községet kijelölte, mint közös önkormányzati hivatalhoz tartozó településeket. 2015. január 13-án H város képviselőtestülete elfogadta H Polgm.Hivatal megszüntető okiratát, amelynek 4. pontja rögzítette a megszüntetés jogcímeiként a jogutódlást, jogutódként H. Közös Önkormányzati Hivatalt. A jegyző egyedül járt el 2015. január 1-től H. Közös Önkormányzati Hivatalnál. 2015. február 2-án H város polgármestere felmentéssel megszüntette a jegyző jogviszonyát a Kttv. 249. § (1) bek és 63. § (2) bek. c. pontja alapján átszervezésre hivatkozással. Az alperes a perbeli esetben nem vitatta azt a tényt, hogy a közös önkormányzati hivatalt fenntartó másik önkormányzat, T. Község Önkormányzata 2014. december 31-e előtt és azt követően sem foglalkoztatott jegyző munkakörben senkit. H. Város Önkormányzat Képviselő-testülete a felperest és a pénzügyi és vagyongazdálkodási iroda vezetőjét jelölte meg az átalakulás felelős vezetőjeként, s a felperes 2015. januárjában változatlanul ellátta a jegyzői munkakört, feladatai ellátásában nem történt változás, munkaköre nem szűnt meg. Az előbbiekből következően megállapítható tehát, hogy a felperes munkaköre nem szűnt meg, így a Kttv. 63. § (1) bekezdés szerinti együttes törvényi feltétel nem valósult meg, a felmentés indoka nem valós, így a felperes közszolgálati jogviszonyának megszüntetése jogellenes volt.

állapította meg. Ezen döntés elvi tartalmát felhasználva kimondható, ha más átszervezés történik, azaz polgármesteri hivatal szűnik meg, akkor is csak azt kell vizsgálni, hogy ezen megszűnés következtében szűnik-e meg a jegyző munkaköre.

A Kúria megállapította, ezen elvi döntésében, hogy a Kttv. 249. § (1) bekezdése nem írja felül a Kttv. 63. § (1) bekezdés c) pontját. A Kttv. 63. § (1) bekezdése c) pontja szerint abban az esetben lehet felmentéssel megszüntetni a jegyző jogviszonyát, ha egyrészt történik átszervezés és ennek következtében a jegyző munkaköre megszűnik.

A Kttv. 249. (1) bekezdése szerint tehát két alakzat különíthető el.

Az első alakzat három feltétel bekövetkezését kívánja meg – ez esetben a Kttv. 63.§ (1) bekezdés c) pont szerinti feltételt is idetartozik –

közös önkormányzati hivatal megszűnik, illetve a közös önkormányzati hivatalba tartozó önkormányzatok megváltoznak

és e változás következtében a jegyzői tisztségre új pályázat kiírására kerül sor,

és ennek következtében a jegyző munkaköre megszűnik.

A második alakzat esetében ehhez képest két feltétel elegendő:

a polgármesteri hivatal megszűnik és az érintett önkormányzat részvételével közös önkormányzati hivatal alakul

és ennek következtében a jegyző munkaköre megszűnik.

Az átszervezést minden esetben a képviselő-testület határozza el, amely döntésben a jegyzői munkakör megszűnéséről is szükséges döntést hozni, amennyiben a jogszabályi feltételeknek megfelel az átszervezés.

3. Új felmentési tilalom a jegyző közszolgálati jogviszonya megszüntetéséhez

A 2024-es önkormányzati választások rendhagyó és egyben hagyományteremtő időpontjának megalkotásán túl, a törvényhozás egy szokatlan, a munkajogi felmondási tilalmak dogmatikai rendszerébe be nem illeszhető új felmentési tilalmat vezetett be a jegyzők esetében.

Az igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2024. évi XVII. törvény 66.§-a a Kttv-t a 260/E.§ (6) bekezdésével egészítette ki, amely az „Átmeneti rendelkezések” között található. A rendelkezés szerint: *„A jegyző közszolgálati jogviszonyának megszüntethetőségére a 60. § (2) bekezdés d) pontja 2024. június 9. és 2024. október 1. között nem alkalmazható.”*

A jogalkotó szerint tehát nem alkalmazható egy megszüntetési jogcím, mivel a Kttv. 60. § (2) bekezdés d) pontja azt rögzíti, hogy a kormányzati szolgálati jogviszony megszüntethető felmentéssel. Ezen törvényi szabályozás kizárta valamennyi felmentésre okot adó körülményt, amely felmentési okcsoportokat az 1)-es pontban már felsoroltunk, abszolút védelem alá helyezve a jegyzőket.

Ez a védelem azonban a miniszteri indoklásból következően csak illúzió, de tekintsük át, hogy valójában miért szabályozta a jogalkotó a tilalmat.

A 2024. évi XVII. törvény ezen részéhez a miniszteri indoklás a következőket jegyzi meg: *„A 2024. évi általános önkormányzati választások sajátosságából fakadóan (az új képviselő-testület és a polgármester csak október 1-jén lép hivatalba) kiemelten fontos, hogy június 9-e és október 1-je között a jegyző személye lehetőleg ne változzon. Ebben az időszakban fokozottan szükséges az önkormányzati döntések törvényességi szempontú vizsgálata, valamint az új képviselő-testület működésének előkészítése (alakuló ülés, szervezeti- és működési szabályzat, valamint a hivatali struktúra felülvizsgálata).”*

Értelmezve a fentieket, a jogalkotó a korábbi munkáltatói jogkör gyakorlójának az egyoldalú intézkedésével történő jogviszony megszüntetést – a felmentést – tiltotta meg a polgármestereknek. Vagyis az a polgármester, aki korábban több éven át együtt dolgozott a jegyzővel, és nem szüntette meg a jegyző jogviszonyát, 2024. június 9-e után olyan helyzetbe kerülhet a jogalkotó szerint, amely miatt kezdeményezheti a jegyző jogviszonyának a

felmentéssel történő megszüntetését. Logikusan ez a helyzet, körülmény az lehet, ha a polgármester nem nyerte meg a választást, és ennek következményeként a jegyző jogviszonyát szüntetné meg – ártási szándékkal? -. Ha erre a jogalkotói beavatkozásra szükség van – ezt a minisztérium így ítéli meg – az esetleges visszaélészerű jogviszony megszüntetések elkerülésére a törvényesség fenntartása céljából, akkor a jegyzői jogviszony megszüntetése kapcsán felmerül, hogy más időszakokban is szükség lehet fékekre, amelyek a polgármester önkényes intézkedését korlátok közé szoríthatja, és nem egy hosszadalmas peres eljárás végén kaphat jogorvoslatot a jegyző.

Visszatérve a tilalom bevezetéséhez, a felmentési okok rendszerét vizsgálva, az egyik oknak a teljes kizárása mindenképpen célszerűtlen és indokolatlan volt.

Elsődlegesen hangsúlyozni kívánjuk, hogy a közszolgálati hagyományos elveit szükséges figyelembe venni egy esetleges szabályozás kialakításánál. Magyary Zoltán több művében is kifejtette gondolatait a közigazgatási személyzeti politika fontosságáról. Az átfogó gondoskodás hiányára már ő is felhívta a figyelmet, amely a részletek nagy hézagokkal történő szabályozottságát jelenti.¹⁶ A nevét viselő Magyar Program hirdette meg az egységes közszolgálati életpályamodell bevezetését, az életpályamodell, amelynek ismertető jegyei között megtalálható a stabilitás, kiszámíthatóság, karrier, szakmai, etikai elvárások. A stabilitás és kiszámíthatóság a jegyzői jogviszonyban ciklusokra értelmezhető sajnálatosan, a politikai változás a jegyző személyének a változását is jelentheti, nem szerencsés módon.

Áttekintve a felmentési okokat, a nyugdíjazás címén történő felmentés egy lehetőség a jegyzők (csak nők!) számára a jogviszonyuk megszüntetésének a kezdeményezésére.

A Kttv. 63. § (1) bekezdés d) pontja szerint a munkáltató felmentheti a jegyzőt, ha a nyugdíjasnak minősül, illetve a Kttv. 63. § (2) bekezdés f) pontja szerint a munkáltató köteles felmenteni a jegyzőt, ha a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 18. § (2a) bekezdésében foglalt feltételt a felmentési idő leteltekor teljesítő jegyző azt kérelmezi.

Mindkét esetben a nyugdíjas korú jegyző esetében kizárta a felmentés lehetőségét a jogalkotó. A jogosulti idővel rendelkező nő saját döntése alapján kezdeményezheti a felmentését, amelyet követően a munkáltató nem mérlegelhet, köteles megszüntetni a jogviszonyt. Azonban a tilalom erre az esetre is vonatkozott, így a vonatkozó időszakban nem kezdeményezhette a női jegyző a felmentését.

Az indoklás hangsúlyozza, hogy ez a védelem kizárólag a jelzett időszakban illeti meg a jegyzőt, azaz 2024. június 9-e és 2024. október 1-je között. Az Alaptörvény ahogyan arra már fentebb is hivatkoztunk, nem egyszeri alkalomra szabályozta ekként a polgármesterek választását, a jövőben is az európai parlamenti képviselők választásával egyidejűleg kell megtartani a választást.

A következő öt év még hozhat változásokat a közszolgálati jogban is, de ha mégsem, a felmentési tilalomnak ezen szabálya öt évente visszatér a közszolgálati jogba, azért, hogy a jegyző személye az átmeneti időszakban ne változhasson a polgármester intézkedése következtében? A jogalkotás feladata olyan fékek beépítése a polgármester munkáltatói joggyakorlásához, hogy a jegyző jogviszonya abban az időszakban se legyen megszüntethető politikai vagy egyéb okok miatt, amikor éppen nincs választás.

Összegzés

Az önkormányzatok alapkövei, a törvényesség őrei a jegyzők. Az önkormányzat hivatalában ezt a szakmaiságot folyamatosan, magas szinten kell biztosítani, függetlenül a választási időszakok fennállásától.

¹⁶ FÁBIÁN Adrián: A közszolgálat kérdései – Magyary nyomán. In: Auer-Bankó-Békési-Berke-Hazafi-Ludányi (szerk.) Ünnepi tanulmányok Kiss György 70. születésnapjára. Wolters Kluwer, Budapest, 2023. 104-112.

A szabályozásnak úgy gondolom abba az irányba kellene elmozdulnia, hogy a jegyző jogviszonya (is) valóban stabil, kiszámítható, az életpályamodell elveinek megfelelő legyen. A jegyző feladata szakmai. „Az alapkoncepció szerint a polgármester (helyi) politikus, a jegyző pedig (helyi) szakember. A jegyző szakmai függetlenségét ugyan több szabály is biztosítja, de erősen kötődik a polgármester személyéhez (lásd munkáltatói jogkörök), illetve a polgármestert több olyan jogosítvány is megilleti, amely korlátozza a jegyző önálló működését, mindezzel együtt a kiegyensúlyozott önkormányzati feladatellátás kettejük szoros együttműködését feltételezi.”¹⁷ A jegyző feladatait a Mötv. sorolja fel, ezek között a legfontosabb feladata a hivatal vezetése, (polgármesteri, közös önkormányzati), döntés az államigazgatási és hatósági ügyekben.

A jegyző a szakmai feladatait politikamentesen kell, hogy ellássa, ciklusokon átívelően, a közzolgálati jogviszony megszüntetési rendszerébe olyan fékek beépítése lenne szükséges, amely ezt a stabilitást valóban nyújtja.

Irodalomjegyzék

FÁBIÁN Adrián: *A közzolgálat kérdései – Magyar nyomán*. In: Auer-Bankó-Békési-Berke-Hazafi-Ludányi (szerk.) *Ünnepi tanulmányok Kiss György 70. születésnapjára*. Wolters Kluwer, Budapest, 2023. 104-112.

GYERGYÁK Ferenc: A közös önkormányzati hivatalok igazgatási szerepének alakulása. *Comitatus. Önkormányzati szemle*. 34/248. szám. 73-90.

KÁRTYÁS Gábor (szerk.): *Bevezetés a Közzolgálati munkajogba*. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest 2015.

MÉLYPATAKI Gábor: Az indoklásnélküliség elméleti és gyakorlati problémái a munka- és közzolgálati jogban az európai jog tükrében. *Miskolci Jogi Szemle*. 2013/2. 62-77.

PÁLNÉ Kovács Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2008.

PETROVICS Zoltán: A közzolgálati jogviszony tartalmának integrálása és differenciálása. *Magyar Közigazgatás*, 2018/1, 140–159.

TÓTH Hilda-RÁCZ Zoltán: A kinevezés egyoldalú módosítását követő indokolás nélküli felmentés kérdése eljárásjogi szempontból. *Miskolci Jogi Szemle*. 2021/5. 634-646.

¹⁷ PÁLNÉ Kovács Ilona: *Helyi kormányzás Magyarországon*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2008, 151–152.

A PLATFORMMUNKÁSOK MUNKAJOGI ÉS SZOCIÁLIS JOGI HELYZETE AZ ÚJ PLATFORM IRÁNYELV TÜKRÉBEN*

Labor and social legal status of platform workers in the reflection of the new platform directive

TÓTH HILDA** - RIMÁN ÁRON***

2024. októberében a Tanács elfogadta azt az irányelvet, amelynek a célja, hogy az EU-ban a digitális platformokon keresztül munkát vállalók munkakörülményeit javítsák. Az irányelv elfogadásával az Európai Bizottság először próbálkozott meg a munkajog egyik legalapvetőbb pillérének, a munkavállalói státusz körülhatárolásának harmonizációjával. A nemzeti bíróságok már számos eseti döntésben alkalmazottnak minősítették az önfoglalkoztató platformmunkásokat, ezek a döntések előfutárai a hatályba lépett irányelvnek. A munkavállalói státusz ezen munkavállalók számára nem minden esetben jelent megoldást, de a kiszolgáltatottság ellen még mindig a bináris modell a legmegfelelőbb.

Kulcsszavak: *platform munkavállaló, algoritmikus menedzsment, szociális jog, társadalombiztosítási jog, munkaviszony megszüntetés, vélelem*

In October 2024, the Council adopted a directive aimed at improving working conditions for people working on digital platforms in the EU. With the adoption of the Directive, the European Commission has for the first time attempted to harmonise the definition of the status of workers, one of the most fundamental pillars of labour law. National courts have already classified self-employed platform workers as employees in a number of case law decisions, which are a precursor to the directive that has entered into force. The status of worker is not always a solution for these workers, but the binary model is still the best way to combat vulnerability.

Keywords: *platform employee, algorithmic management, social law, social security law, termination of employment, presumptio*

1. Bevezetés

* A tanulmány a Kulturális és Innovációs Minisztérium Nemzeti Kutatási Fejlesztési és Innovációs Alapból nyújtott támogatásával, az SNN 146841 pályázati program finanszírozásában valósult meg.

** DR. TÓTH HILDA

PhD egyetemi docens,
Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar,
Civilisztikai Tudományok Intézete Agrár-és Munkajogi Tanszék,
3515 Miskolc-Egyetemváros,
email: hilda.toth@uni-miskolc.hu,
ORCID ID: 0000-0001-7506-025X

*** DR. RIMÁN ÁRON

PhD hallgató,
Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar
Deák Ferenc Állam-és Jogtudományi Doktori Iskola,
3515 Miskolc-Egyetemváros,
email: rimanaronvi@gmail.com

Az elmúlt évtizedben rohamosan végbemenő digitalizáció a munka világát is jelentősen átalakította, a foglalkoztatás kapcsán is terjed az online formában, különböző applikációkon keresztül megvalósuló munkavégzés. Egy 16 EU országban végzett felmérésből származó adatok azt mutatják, hogy 2022-ben a 15-64 éves korú lakosság 3,0%-a dolgozott digitális platformokon legalább 1 órát. Az arány a felsőfokú végzettséggel rendelkezők körében volt a legmagasabb (4,3%), és a legalacsonyabb az alsó középfokú végzettségűek körében (1,8%). A férfiak nagyobb valószínűséggel végeztek platformmunkát, mint a nők (3,2% vs. 2,8%)¹.

A digitális platformalapú munkavégzés során az online platform köti össze az ügyfelek igényét, a keresletet, azaz a szolgáltatást igénybe vevőket a szolgáltatást nyújtó személyekkel, a kínálattal, azaz a munkaerővel. Hangsúlyozandó, hogy munkajogi szempontból a platform gazdaságban azon munkát végzőket, akik önfoglalkoztatóként végzik a tevékenységet, nem illeti meg munka és szociális jogi védelem, szemben a tipikus jogviszonyban foglalkoztatottakkal. Az önfoglalkoztatók ellenőrzés és utasítások nélkül, ergo nem alárendelt helyzetben végzik munkájukat. Mivel ezek a platformok újradefiniálják a munka természetét, a törvényhozói hatalom világszerte arra törekszik, hogy szociális és munkajogi védelmet biztosítson a gyakran sebezhető munkaerő számára. Mindezen intézkedések szükségességét támasztja alá az Európai Unió által szolgáltatott adat is, melynek tükrében 2025-re a digitális munkaplatformokon dolgozók száma elérheti akár a 43 milliót is.² A probléma azonban ettől sokkal összetettebb, a bináris munkajog feltörésének indokoltsága is felmerül már egyes szerzőknél.³

2024 októberében a Tanács elfogadta azt az irányelvet, amelynek a célja, hogy az EU-ban a digitális platformokon keresztül munkát vállalók munkakörülményeit javítsák.⁴ A platform alapú munkavégzés munkakörülményeinek javításáról szóló irányelv elfogadásával az Európai Bizottság először próbálkozott meg a munkajog egyik legalapvetőbb pillérének, a munkavállalói státusz körülhatárolásának harmonizációjával.

2. A platform munkások védelme

A munkavállalók alá-fölé rendeltségi viszonyban végzett munkájának kérdésén túl a munkáltatói szerepkör meghatározása kulcsfontosságú, hiszen a platformalapú munkavégzés számos bizonytalanságot vet fel ebben a tekintetben is. Egyrészt a platformcégek bonyolult vállalati struktúrával rendelkeznek. Ez különösen igaz az egyik legismertebb cég, az Uber esetében is, hiszen gyakran az Uber névvel fémjelzett, azonban a valóságban számtalan különböző alkalmazást és céget tömörítő platformgazdaság elég komoly jogi kihívások elé állítja az egész világot, köztük az Európai Unió kormányait is. A platformmunkások önfoglalkoztatotti státusza komoly kérdéseket vet fel mind munkajogi mind szociális szempontból.⁵

Az első és legalapvetőbb probléma a szociális védelem hiánya, hiszen önfoglalkoztatotti státuszban a munkavállalók saját maguk felelnek az adó- és járulékfizetésért. Mivel sok

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240718-1> Letöltve: 2024. december 17.

² <https://www.consilium.europa.eu/hu/policies/platform-work-eu/> Letöltve: 2024. december 12.

³ KISS György: A munkaszerződés továbbélése vagy egy új szerződés kialakulása? *Pro Futuro* 2021/2. 12-28.; SOLYMOSI-SZEKERES, Bernadett: Challenges and dynamics in Hungarian individual labor law. In: Gökçe, Cerev; Gábor, MÉLYPATAKI (szerk.) *Legal Framework of Working Life: Turkey-Hungary Comparative Evaluation*. Bursa, Törökország : DORA Basım-Yayın Dağıtım Ltd. Şti (2024) 303 p. pp. 51-70. , SOLYMOSI-SZEKERES, Bernadett; PRUGBERGER, Tamás: The growing vulnerability of workers, reflections at the first Hungarian platform case. *Studia Juridica et Politica Jaurinensis* 11 : 1 pp. 3-18. 2024

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/2831 irányelve (2024. október 23.) a platformalapú munkavégzés munkafeltételeinek javításáról. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024L2831&qid=1734106500758>

⁵ GYULAVÁRI Tamás: A foglalkoztatás bizonytalan formáinak szabályozása. Élet a munkaviszonyon túl című akadémiai doktori értekezés tézisei, Budapest, 2023.

platformmunkás bevétele alacsony vagy nem rendszeres, megfelelő szociális védelemük hiánya hosszútávon kiszolgáltatottá teszi őket. További problémát generál az a tendencia is, amikor a platformmunkások teljes munkaidőben kizárólag egyetlen cégnek dolgoznak, azonban a munkáltatóknak lehetőségük van arra, hogy a hagyományos munkaviszonyból származó kötelezettségeiket kikerüljék. A cégek ezáltal versenyelőnyhöz jutnak, azonban a munkavállalók hátrányt szenvednek, hiszen olyan jogoktól fosztják meg őket, mint a betegszabadság, fizetett szabadság, vagy a kollektív tárgyalási lehetőség. Szintén említésre méltó a rugalmasság és a kiszolgáltatottság dilemmája. Tény és való, hogy a rugalmasság a platformgazdaság egyik fő előnye, hiszen minden munkavállaló értékeli, ha rugalmas időbeosztásban dolgozhat. Azonban sokszor a rugalmasság a biztonság és a szociális védelem rovására megy. A cél ebben a tekintetben mindenképpen egy olyan egészséges egyensúly megtalálása, amely a munkavállalói jogokat és a rugalmasságot egyszerre biztosítja. Végül, de nem utolsósorban, a platformmunkások tevékenységét algoritmusok irányítják, például a teljesítménymérés és az utasításhoz rendelt értékelési rendszerek révén.⁶ Mindez azt eredményezi, hogy a platformmunkások sokszor nem rendelkeznek az önfoglalkoztatotti státusz egyik legalapvetőbb kritériumával, a szabadsággal.

További problémát vet fel az a tény is, hogy a platformszolgáltatások sokszor nem standardizáltak, azaz az olyan munkáltatói funkciók, mint például a szolgáltatás, annak díjazásának meghatározása, valamint az eszközök biztosítása és a kontroll gyakorlása, sokkal inkább az ügyfélhez, mint a platformhoz köthető. Arról nem is beszélve, hogy a munkajog által kínált védelem eléggé korlátozódik azokban az esetekben, ha a munkavállaló nem tekinthető folyamatosan munkaviszonyban állónak a platformmal, hiszen velük sokszor csak rövid határozott idejű munkaszerződést kötnek. Ahogyan minderre a tanulmány is rámutat ezt a szerződési konstrukciót elsősorban a takarítási szolgáltatásokat nyújtó platformok használják és ez tükröződik a platformok ezen típusával kapcsolatba hozható ítélkezési gyakorlatban is, hiszen a takarítóplatformokra vonatkozó eddigi egyetlen másodfokú bírósági döntés⁷, a munkaerő-kölcsönzés keretében foglalkoztatott takarítókat munkavállalóként ismerte el. Ezáltal nem csak folyamatos jogviszonyban állnak a platformmal, de védelemben is részesülnek.

A platformmunkások védelme érdekében, Európa-szerte egyre több ország próbál új jogi kereteket bevezetni. Példaként említendő a Spanyolországban 2021-ben elfogadott „Futár törvény” („Ley Rider”),⁸ amely az ételfutár alkalmazásokat arra kötelezi, hogy a futárokat munkavállalóként alkalmazzák, ha ők bizonyítottan a platform irányítása alatt állnak.

Az ítélkezési gyakorlat tükrében a platform és az ügyfél közötti felelősségmegosztás problémái, kevés kivétellel kerültek előtérbe⁹, azonban ahogyan azt a spanyol példa is mutatja, a jogellenes alvállalkozói megállapodások rendszeresen vezettek mind a platform, mind az alvállalkozók elítéléséhez Európa-szerte.

⁶ ADAMS-PRASSL, Jeremias; ABRAHA, Halefom; KELLY-LYTH, Aislinn; SILBERMAN, Michael ‘Six’; RAKSHITA, Sangh: Regulating algorithmic management: A blueprint. *European Labour Law Journal*. 2023, Vol. 14(2) 124–151.

⁷ Gerechtshof Amsterdam, 21 september 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:2741 (Federatie Nederlandse Vakbeweging/Helping Netherlands B.V.). Idézi: Christina HIEBL: The legal status of platform workers: regulatory approaches and prospects of a European solution. *Italian Labour Law e-Journal* 15 (1) 2022. p.18.

⁸ <https://cincodias.elpais.com/legal/2024-03-15/la-ley-rider-europea-refuerza-los-derechos-de-los-trabajadores-de-las-plataformas-digitales.html> Letöltve: 2024.december 12.

⁹ Például egy belga közigazgatási határozatban, amelyet a Közel múltban bírált felül a Munkaügyi Bíróság. Ld. GHISLAIN S., VERWILGHEN M., Le statut social des travailleurs de l'économie de plateforme: état des lieux dans un contexte mouvant (Première partie), 2020 J. des tribunaux du travail [J. Work Trib.] 533, and Tribunal du travail francophone de Bruxelles, Dec. 8, 2021, JT 08 December 2021 (Deliveroo). Idézi: HIEBL, 18.

3. A vélelem, mint módszer a munkajogviszony tipizálására

A platformalapú munkavégzésről szóló irányelvre irányuló 2021. évi bizottsági javaslat 4. cikke eredetileg felállította a munkaviszony jogi vélelmének az intézményét. Ezt egyes szakértők üdvözlendőnek minősítették, De Stefano szerint viszont nemhogy hasznos, hanem egyenesen kontraproduktív az intézmény ezen formája.¹⁰ Ezért az Európai Parlament 2023 februárjában elfogadott jelentése jelentősen módosította, sőt átdolgozta a 4. cikket. A Bizottság által eredetileg javasolt irányelvben a 4. cikk feladata volt azon feltételek meghatározása, amelyek mellett "a [...] A platformon keresztül végzett munkát és a platformon keresztül munkát végző személyt jogilag munkaviszonynak kell vélelmezni".

Az eredeti 4. cikk az alábbiakat tartalmazta:

„(1) A munkavégzést a (2) bekezdés értelmében ellenőrző digitális munkaplatform és az e platformon keresztül platformalapú munkát végző személy közötti szerződéses jogviszonyról jogilag vélelmezhető, hogy munkaviszony.

(2) A munkavégzés (1) bekezdés szerinti ellenőrzése akkor áll fenn, ha az alábbi feltételek közül legalább kettő teljesül:

- a) a javadalmazás szintjének tényleges meghatározása vagy felső határainak rögzítése;
- b) a platformalapú munkát végző személy számára annak előírása, hogy tartson be a külső megjelenésre, a szolgáltatás igénybe vevőjével szembeni magatartásra vagy a munka elvégzésére vonatkozó kötelező erejű szabályokat;
- c) a munka végzésének felügyelete vagy a munka eredményeinek minőségi szempontból való ellenőrzése, többek között elektronikus úton;
- d) a munkaszervezés szabadságának tényleges korlátozása, többek között szankciók révén, ezen belül is a mérlegelési jogkör elvétele a munkaórák vagy a távollétek megválasztása, a feladatok vállalása vagy elutasítása, illetve az alvállalkozók vagy helyettesek igénybevétele tekintetében;
- e) az ügyfélkör kiépítésének vagy a harmadik fél számára történő munkavégzés lehetőségének tényleges korlátozása.”

Az eredeti javaslatban a 4. cikk szerinti vélelem összhangban volt az 5. cikkel, amely utóbbi lehetővé tette a munkáltatók számára, hogy megdöntsék a vélelmet, amennyiben "a digitális munkaügyi platform azzal érvel, hogy a szóban forgó szerződéses jogviszony nem az adott tagállamban hatályos jog, kollektív szerződések vagy gyakorlat által meghatározott munkaviszony, figyelembe véve a Bíróság ítélkezési gyakorlatát"

De Stefano szerint ez az öt szempont arra is alkalmas lehet, hogy a platformok nem éppen finom módszerekkel, a kritériumok pontos tartalmára fókuszálva megkíséreljék azokat megkerülni, és – nem feltétlenül színlelt – helyettesítési záradékok használatával, vagy annak engedélyezésével, hogy a munkavállaló több platformot is használhat. Ebben az értelemben, amint arra De Stefano rámutatott, a Bizottság irányelvjavaslatának e cikkei aligha "időtállóak".¹¹

Az Európai Parlament és a Bizottság által végül elfogadott szöveg radikálisan eltér a Bizottság szövegétől, leglátványosabban azáltal, hogy ténylegesen törli a 4. cikk (2) bekezdésében foglalt valamennyi kritériumot, így az irányelv jelenlegi megfogalmazása:

(2) A munkaviszony fennállásának megállapítása tekintetében a tényleges munkavégzéssel kapcsolatos tényeket kell elsődlegesen irányadónak tekinteni, ideértve automatizált nyomkövetési vagy döntéshozatali rendszereknek a platformalapú munkavégzés szervezése során történő használatát, függetlenül attól, hogy az érintett felek között esetlegesen létrejött szerződéses megállapodások hogyan minősítik a munkaviszonyt.

¹⁰ Valerio DE STEFANO: The EU Commission's proposal for a Directive on Platform Work: an overview". *Italian Labour Law e-journal*, 2022. 15 (1): 1-11. Idézi: Antonio ALOISI - Silvia RAINONE - Nicola COUTOURIS: *An unfinished task? Matching the Platform Work Directive with the EU and international "social acquis"*. ILO Working Paper 101. Geneva: International Labour Office, 2023. 13.

¹¹ ALOISI et al., 14.

Mindent összevetve az állapítható meg, hogy az Európai Parlament által elfogadott megközelítés valószínűleg nagyobb védelmet nyújt a munkavállalók számára, mint a Bizottság által javasolt szöveg. Látnunk kell azonban azt, hogy a vélelem megdöntésére irányuló eljárások különbözősége is hozhat majd eltérő minősítési eredményeket. A bírósági vagy közigazgatási eljárásokban az adott ország munkaviszony tartalmának a jegyeit kell vizsgálni.

Az európai országok közül csak kevesen (Horvátország, Észtország, Görögország, Málta, Hollandia, Portugália, Szlovénia, Spanyolország)¹² alkalmaznak általános, megdönthető törvényi vélelmet az alkalmazotti státuszra vonatkozóan, bizonyos kritériumok teljesülése függvényében. Franciaországban¹³ és Belgiumban a platformmunkák vonatkozásában, ún. foglalkozás-specifikus vélelmekről beszélhetünk, például az újságírók és a művészek esetében. Megemlítendő, hogy Belgium az egyetlen ország, mely a javasolt irányelv 4. és azt követő cikkeiben megfogalmazott „kettő az ötből” stratégiát (*two out of five rule*)¹⁴ alkalmazza a gyakorlatban a platformmunkások vonatkozásában. Továbbá a szállítási és a kiszállítási szektorok, például az *Uber* és a *Deliveroo* esetében, a belga ítélkezési gyakorlat erősítette meg azt, hogy a szükséges kilenc kritériumból öt teljesülése váltja ki a függő munkaviszony vélelmét. Belgiumban az ítélkezési gyakorlat példaként egy platform sikeresen döntötte meg a vélelmet a bíróság előtt.¹⁵

Hollandia és Spanyolország esetében a meglévő általános és széleskörű vélelmek nem meghatározóak a platformmunkával kapcsolatos jogesetek vonatkozásában. A Hollandiában született döntések nem is említik az alapértelmezett munkaszerződés alkalmazhatóságát. Azon spanyol ítéletek, amelyek erre hivatkoznak, érveléseikben azt a tényt emelik ki, hogy a bizonyítási tehernek a munkáltatóra történő hárulása nem volt döntő jelentőségű az újraminősítés során.

Franciaország volt az egyetlen ország, ahol a platformmunkások státuszának értékelése során figyelembe vették a jogi vélelmet. Ez egy olyan önfoglalkoztatotti tevékenység vélelme, amely azokban az esetekben alkalmazandó, amikor az illető üzleti nyilvántartásba kerül. Mivel az utazásmegosztó platformok sofőrjeik részéről megkövetelik az ilyen nyilvántartásba vételt, így a bíróságok szükségesnek látták, hogy magas védelemben részesítsék az ilyen típusú munkát végzők alkalmazottkénti minősítését.

4. A platformmunka esetjogi tapasztalatai az Európai Unió országaiban

A már korábban említett Spanyolország saját kezdeményezésű jogalkotói lépése, az ún. „Futár törvény” kizárólag a kiszállítási platformokra összpontosít. Spanyolországhoz hasonlóan Portugália is lépéseket tett és benyújtott egy merész, minden platformtípusra kiterjedő törvényjavaslatot, mely még elfogadás alatt áll.¹⁶ Ezen aktus egyértelműen rávilágít arra, hogy egy ilyen vélelem bevezetése számos kihívást generálhat, hiszen a spanyol piac legnagyobb

¹² HIEBL (2022) 19.

¹³ Lsd. Francia Munkatörvénykönyv 7. rész.

¹⁴ Az alkalmazotti státusz megállapításához az alábbi öt kritériumból (1. Korlátozott mértékű díjazás, 2. Teljesítmény ellenőrzése, beleértve az elektronikus eszközök használatát 3. A feladatok elosztásának és kiosztásának ellenőrzése, 4. A munkakörülmények feletti kontroll és a munkaidő megválasztásának korlátozása, 5. A munkavégzés megszervezésének szabadságának korlátozása, valamint szabályok a megjelenésre vagy viselkedésre vonatkozóan) kettőnek kell teljesülnie. Ha két kritérium teljesül, megdönthető jogi vélelem lép életbe, amely szerint a munkavállaló alkalmazottként van besorolva (szemben az önfoglalkoztatotti státusszal). https://www.taylorwessing.com/-/media/taylor-wessing/files/germany/2024/03/tw24_recent-developments-re-platform-work_240320.pdf Letöltve: 2024.december 11.

¹⁵ Article 337/2, Section 1 of the Loi-programme (I) of 27 December 2006, and Commission administrative de règlement de la relation de travail (CRT), Feb. 23, 2018, 116 – FR – 20180209 (Deliveroo), Mar. 9, 2018, 113 Idézi: HIEBL(2022), 19.

¹⁶ DRAY G., *Portuguese Green Book on the Future of Work*, presentation held at the International Seminar "Improving the Working Conditions in Platform Work", 22 June 2022. Idézi: HIEBL (2022), 20.

kiszállítási platformja, a *Glovo*, úgy tűnik, hogy nem teljes mértékben veszi figyelembe a rá vonatkozó kötelezettségeket, hiszen a munkavállalói állományának csak kis részét sikerült eddig átsorolnia alkalmazotti státuszba. Ennek tükrében továbbra is persorozatokkal kell szembenéznie, hiszen szakszervezeti becslések szerint mindmáig körülbelül 15.000 futára még mindig önfoglalkoztatottként dolgozik, annak ellenére, hogy a céget körülbelül 35 millió eurónyi bírság és kártérítés megfizetésére kötelezték. Ugyanakkor a „Futár törvény” eredményeként más platformok, például a *Deliveroo* kivonult a spanyol piacról és becslések szerint körülbelül 10.000 munkahely szűnt meg. A napjainkban alvállalkozók által alkalmazott munkavállalókkal dolgozó *UberEats* viszont a *Glovo* elleni büntetőeljárás elindításának élharcosává vált, azzal érvelve, hogy elveszítheti azon munkavállalóit, akik a versenytársat részesítik előnyben és inkább önfoglalkoztatottként dolgoznának.¹⁷

Néhány évvel ezelőtt a platformmunkások alkalmazotti státuszának elismerésére irányuló törekvések szokatlanok számítottak, azonban az utóbbi években jelentős előrelépések történtek ezen a területen. 2022. júniusáig az európai országok bíróságai és közigazgatási szervei több mint 220¹⁸ döntést hoztak a platformmunkások státuszának besorolásáról szóló vitákban. Ezen ítéletek túlnyomó többsége a fuvarmegosztó és ételkiszállító platformokat érintette.

Ahogy az alábbi táblázat is szemlélteti, tizenöt ország bírósága és/vagy közigazgatási szerve döntött a platformmunkások munkajogi státuszára vonatkozóan.

1. táblázat: Európai ítélkezési gyakorlat a platformmunkások státuszáról¹⁹

Ország	Adm.	Első fok	Másodfok	Harmadfok	Negyedfok
AT	4	4	-	-	-
BE	4	4	-	-	-
CH	3	3	2	2	-
DE	-	2	2	1	-
DK	3	-	-	-	-
ES	10	28	17	2	-
FI	2	-	-	-	-
FR	2	38	32	8	-
IE	1	1	1	1	-
IT	1	13	1	1	-
LU	1	-	-	-	-
NL	1	4	2	-	-
NO	2	-	-	-	-
SE	3	3	1	-	-

¹⁷ CANO F., *Cerco a los autónomos de Glovo: los sindicatos estiman que tiene 15.000 'riders' sin regularizar*, in *The Objective*, 10 March 2022, <https://theobjective.com/economia/2022-03-10/glovo-trabajo-riders/>. Letöltve: 2024.december 11.

¹⁸ Hiebl körülbelül 220 határozatot elemzett és tekintett át, amint az az 1. táblázat is szemléltet. Kutatása átfogóan tartalmazza a legtöbb országban 2024 januárjáig érvényes ítélkezési gyakorlatot, Franciaország és Spanyolország kivételével, ahol főként az elsőfokú szervek által hozott határozatok nem nyilvánosak. Christina HIEBL: *Case Law on the Classification of Platform Workers Cross-European Comparative Analysis and Tentative Conclusions*. 2024. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3839603

¹⁹ Forrás: HIEBL (2024),.21.

Ország	Adm.	Első fok	Másodfok	Harmadfok	Negyedfok
UK	-	9	5	3	2

A táblázat alapján megállapítható, hogy Franciaországban, Németországban, Olaszországban, Spanyolországban, Svájcban és az Egyesült Királyságban az egyes ügyek a legfelsőbb bírósági szintre is eljutottak. Az ítéletek országonként és platformonként jelentős eltérést mutatnak, azonban a legmagasabb szintű döntések számos esetben a platformmunkások alkalmazotti státuszának elismerését helyezték előtérbe.

A fuvarmegosztó platformok esetében például Franciaország, Svájc és az Egyesült Királyság legfelsőbb bírósági döntései az alkalmazotti jogviszonyt ismerték el.²⁰ Az ételkiszállító platformok esetében hasonló döntések születtek Franciaországban, Olaszországban, Spanyolországban²¹ és Svájcban, míg Hollandiában másodfokú ítéletek erősítették meg ezt az álláspontot.

Megjegyezzük, hogy például Belgiumban és Írországban az ítéletek nem ismerték el az alkalmazotti státuszt, mindezzel rámutatva a platformok közötti eltérő üzleti modellek és a helyi jogi sajátosságok közötti különbségekre. Érdekes tendencia, hogy a fellebbviteli ítéletek általában a munkavállalói státusz elismerését helyezték előtérbe annak elutasítása helyett. Szinte minden legfelsőbb szintű döntés elismerte az alkalmazotti, vagy azzal egyenértékű státuszt, mindezzel előre vetítve a platformgazdaság szabályozásában történő további változások iránti igényt.

Más típusú platformokra vonatkozó ítéletek csak szórványosan fordultak elő, éppen ezért ezekre vonatkozóan nem vonhatunk le egyértelmű következtetéseket. Ide tartoznak például a háztartási szolgáltatásokat nyújtó platformokkal kapcsolatos ügyek (például a dániai, holland, vagy norvég takarítók és a brit vízvezeték-szerelők).

Összegezve elmondható, hogy azon fellebbezési szinten született ítéletek, amelyek módosították az alapsorolást, sokkal gyakrabban változtatták az önfoglalkoztatotti státuszt alkalmazottira, mint fordítva. Szinte minden legfelsőbb szintű döntés az alkalmazotti státuszt ismert el.

5. A bírói ítéletek következményei

Az európai közigazgatási és bírósági döntéseknek több, mint háromnegyedében a platformmunkásokat alkalmazottként ismerték el, ami jelentős pénzügyi következményekkel járt a platformok számára, például elmaradt adók és társadalombiztosítási járulékok megfizetése (különösen a spanyol ügyekben, melyek több száz futárt érintettek)²², kártérítések, sőt büntetőjogi elmarasztalások formájában.²³

A hosszabb távú következmények kérdése azonban ennél jóval összetettebb, hiszen a legtöbb ítélet nem vezetett ahhoz, hogy a platformok kezdeményezzék munkavállalóik alkalmazotti státuszba helyezését. Elsősorban az élelmiszer-kiszállítással foglalkozó platformok azok, amelyek esetében a legvalószínűbb az alkalmazotti státusz elismerése, hiszen elsősorban ők uralják a piacot. Például a *JustEat* az utóbbi években átalakította a futáraikkal

²⁰ Cass. soc., 13 avril 2022, Bull. civ., ECLI:FR:CCASS:2022:SO00549 (LeCab) and Tribunal federal, Arrêt du 30 mai 2022, 2C_34/2021 (Uber). Idézi: HIEBL (2024), .22.

²¹ A Uber ügyről ld részletesen: GYULAVÁRI Tamás: Az Európai Bíróság és a gordiuszi csomó: az Uber applikáció vagy taxitársaság? *Munkajog*. 2018/3. 8-12.

²² Juzgado de lo Social de Córdoba, Sección 3, 19 May 2022, N° 662/2020, SJSO 693/2022 - ECLI:ES:JSO:2022:693 (Glovo). Idézi: HIEBL (2022).23.

²³ MÉLYPATAKI Gábor: [Tipikus polgári jogi szerződés vagy munkaviszony? A platformmunka új szabályainak értékelése az élő jog tükrében](#). *Miskolci Jogi Szemle* 18:3 (2023) pp. 52-54.

kötött szolgáltatási szerződéseket munkaszerződéseké.²⁴ Számos más platform esetében is előfordult, hogy önként vállalták a munkáltatói szerepkört.

Összegezve azonban a platformok sajnos túlnyomó többsége mindeddig elutasította a rendszeres foglalkoztatásra vonatkozó felhívásokat és szokásos reakcióként a munkavállalói státuszt megerősítő bírósági vagy közigazgatási döntéseket a legfelsőbb szintig megfellebbezték és az általános szerződési feltételeket többször módosították, azt állítva, hogy a legmagasabb szintű döntések sem relevánsak jelenlegi szerződési modelljeikre nézve.²⁵ Továbbá az utasszállítással foglalkozó platformok elsősorban olyan alvállalkozókkal dolgoznak, akik a nemzeti jog követelményeitől függően alkalmazzák sofőrjeiket. Mindezekből is jól látszik, hogy a platformok többsége továbbra is fellebbezésekkel és általános szerződési feltételeik módosításával reagálnak a döntésekre, így kerülve el a munkáltatói kötelezettségek széles körű bevezetését.

6. Összegzés

A szakirodalomban a platformmunkások munkajogi besorolásához a jogi vélelem alkalmazását számos munkajogász támogatja²⁶, hiszen mindez számos előnyhöz juttatja a munkavállalót, kezdve a társadalombiztosítástól, a fizetett szabadsáig, a táppénzig, vagy a jogérvényesítés lehetőségéig. Ugyanakkor a vélelmek továbbra is eseti vizsgálatokat igényelnek a bíróságok részéről.

Ahogy az a kaliforniai ABC-teszt példája is mutatja, a jogi vélelmezés csak akkor eredményezne sikeres változásokat, ha a vélelem megdöntése nehéz lenne. Európában azonban a foglalkoztatotti státusz megállapítására irányuló tesztek általában kevésbé szigorúak, így a vélelmezés hatása korlátozott lehet. Ahogy az a már említett belga törvény is alátámasztja, amely ugyan vélelmet állít fel a szállítást végző munkavállalók javára, azonban a szigorú foglalkoztatotti kritériumok miatt a vélelmet gyakran mégis megdöntik.

Továbbá a platformok gyakran a rugalmasság elvesztésével reagálnak a munkavállalói státusz elismerésére, például a kötelező műszakok előírásával, vagy a kevésbé elkötelezett munkavállalók elbocsátásával. Mindez azok számára lehet csak előnyös, akik fő megélhetési forrásként támaszkodnak a platformmunkára, ugyanakkor azonban hátrányosan érinti azokat, akik csak alkalmi munkalehetőségnek tekintik a platformokat.

A fentiek tükrében az alternatív modellek előtérbe kerülése hozhat megoldást, különösen azokban az esetekben, amikor a platformok nem gyakorolnak jelentős irányítást a munkavállalók felett, például érdemes lehet az „igény szerinti” munkamodell megtartásán gondolkodni. Svédországban²⁷ és Hollandiában²⁸ találtak olyan megoldásokat, amelyek ötvözik a rugalmasságot és az alkalmazotti státuszt, például határozott időtartamú szerződésekkel, vagy a platformok munkaközvetítőként történő elismerésével.

A platformok számára egy többrétegű védelmi rendszer bevezetése lehet indokolt, mely magában foglalhatja a stabil, „rendszeres” foglalkoztatási minták biztosítását mindazok számára, akik esetében ez az igény merül fel, ugyanakkor lehetővé teszi a rugalmas, alkalmi munkavégzést is. Az Európai Unió irányelve, különösen az algoritmusok irányítására

²⁴ TODOLÍ A., Argumentos de la sanción a Cabify por cesión ilegal de la Inspección de trabajo – aplicables a muchas de las plataformas digitales, in Argumentos en Derecho Laboral, 25 March 2021. Idézi: HIEBL (2022).24.

²⁵ Gerechtshof Amsterdam 16 februari 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:392 (Deliveroo Netherlands B.V./ Federatie Nederlandse Vakbeweging); Tribunal federal, Arrêt du 30 mai 2022, 2C_34/2021 (Uber) Idézi: HIEBL (2022) 24.

²⁶ Countouris N., De Stefano V., New Trade Union Strategies for New Forms of Employment, ETUC, 2019; Risak M., nt. (28). Idézi: HIEBL (2022), 25.

²⁷ Högsta Förvaltningsdomstolen, 15 January 2021, Mål nr 6245-19 (Cool Company) Idézi: HIEBL, (022) 27.

²⁸ Gerechtshof Amsterdam, 21 September 2021, ECLI:NL:GHAMS:2021:2741 (Federatie Nederlandse Vakbeweging/Helping Netherlands B.V.) Idézi: HIEBL (2022).27.

vonatkozó védelmi elemek bevezetése, fontos lépés lehet a platformmunkások méltányos munkafeltételeinek biztosításában, függetlenül azok jogi státuszától, noha a vita ennek a szükségességéről még folytatódik.²⁹

Felhasznált irodalom

ADAMS-PRASSL, Jeremias; ABRAHA, Halefom; KELLY-LYTH, Aislinn; SILBERMAN, Michael 'Six'; RAKSHITA, Sangh: Regulating algorithmic management: A blueprint. *European Labour Law Journal*. 2023, Vol. 14(2) 124–151

Antonio ALOISI - Silvia RAINONE - Nicola COUNTOURIS: *An unfinished task? Matching the Platform Work Directive with the EU and international "social acquis"*. ILO Working Paper 101. Geneva: International Labour Office, 2023

CANO F., *Cerco a los autónomos de Glovo: los sindicatos estiman que tiene 15.000 'riders' sin regularizar*, in *The Objective*, 10 March 2022, <https://theobjective.com/economia/2022-03-10/glovo-trabajo-riders/>. Letöltve: 2024.december 11.

Christina HIEBL: The legal status of platform workers: regulatory approaches and prospects of a European solution. *Italian Labour Law e-Journal* 15 (1) 2022

Christina HIEBL: *Case Law on the Classification of Platform Workers Cross-European Comparative Analysis and Tentative Conclusions*. 2024. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3839603

GYULAVÁRI Tamás: *A foglalkoztatás bizonytalan formáinak szabályozása. Élet a munkaviszonyon túl című akadémiai doktori értekezés tézisei*, Budapest, 2023.

Gyulavári Tamás: Az Európai Bíróság és a gordiuszi csomó: az Uber applikáció vagy taxitársaság? *Munkajog*. 2018/3. 8-12.

KISS, György: A munkaszerződés továbbélése vagy egy új szerződés kialakulása? *Pro Futuro* 2021/2. 12-28.

KISS György: A vélelmezett munkajogviszony, a vélelmezett munkajog. *Munkajog*, 2024/3., 1-7.

MÉLYPATAKI Gábor: Tipikus polgári jogi szerződés vagy munkaviszony? A platformmunka új szabályainak értékelése az élő jog tükrében. *Miskolci Jogi Szemle* 18:3 (2023) pp. 52-66.

SOLYMOSI-SZEKERES Bernadett: Challenges and dynamics in Hungarian individual labor law. In: GÖKÇE, Cerev; Gábor, MÉLYPATAKI (szerk.) *Legal Framework of Working Life: Turkey-Hungary Comparative Evaluation*. Bursa, Törökország : DORA Basım-Yayın Dağıtım Ltd. Şti (2024) pp. 51-70. ,

SOLYMOSI-SZEKERES Bernadett - PRUGBERGER Tamás: The growing vulnerability of workers, reflections at the first Hungarian platform case. *Studia Juridica et Politica Jaurinensis* 11 : 1 pp. 3-18. 2024

²⁹ KISS György: A vélelmezett munkajogviszony, a vélelmezett munkajog. *Munkajog*, 2024/3., 1-7.

Valerio DE STEFANO: The EU Commission's proposal for a Directive on Platform Work: an overview". *Italian Labour Law e-journal*, 2022.

AZ UNIÓS BÜNTETŐJOGI JOGALKOTÁS LEGÚJABB EREDMÉNYEI

Latest results of the criminal legislation of the European Union

UDVARHELYI BENCE*

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően az Európai Unió számos büntetőjogi irányelvet elfogadott az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 83. cikke szerinti jogharmonizációs hatáskör alapján. 2024-ben három újabb irányelv született, a környezet büntetőjog általi védelméről, az uniós korlátozó intézkedések megsértéséről, valamint a nőkkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdelemről. Jelen tanulmány bemutatja ezeket a jogi aktusokat, valamint felvázolja az uniós jogalkotás legújabb tendenciáit

Kulcsszavak: *büntetőjogi jogharmonizáció, környezet büntetőjogi védelme, uniós korlátozó intézkedések megsértése, nők elleni erőszak, kapcsolati erőszak*

After the entry into force of the Treaty of Lisbon, the European Union adopted a number of criminal law directives under the legal harmonisation competence conferred by Article 83 of the Treaty on the Functioning of the European Union. In 2024, three new directives were adopted, on the protection of the environment through criminal law, on violation of Union restrictive measures and on combating violence against women and domestic violence. This study presents these legal acts and outlines recent development trends in EU legislation.

Keywords: *criminal law harmonization, protection of the environment through criminal law, violation of Union restrictive measures, combating violence against women, domestic violence*

1. Bevezető gondolatok

Az Európai Unió anyagi büntetőjogi jogharmonizációs kompetenciáit az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ.) 83. cikke rögzíti. Ennek alapján az Európai Parlament és a Tanács *irányelvekben minimumszabályokat* állapíthat meg a Szerződésben felsorolt tíz, *különösen súlyos, transznacionális bűncselekmény törvényi tényállásaira és a büntetési tételeire* vonatkozóan¹, valamint a büntetőjogi jogközelítés eszközével élhet, amennyiben ez

* DR. UDVARHELYI BENCE

PhD egyetemi docens

Miskolci Egyetem ÁJK

Bűnügyi Tudományok Intézete

Büntetőjogi és Kriminológiai Intézeti Tanszék

3515 Miskolc-Egyetemváros

email: bence.udvarhelyi@uni-miskolc.hu

¹ EUMSZ. 83. cikk (1) „Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvekben szabályozási minimumokat állapíthat meg a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan az olyan különösen súlyos bűncselekmények esetében, amelyek jellegüknél vagy hatásuknál fogva a több államra kiterjedő vonatkozásúak, illetve amelyek esetében különösen szükséges, hogy az ellenük folytatott küzdelem közös alapokon nyugodjék. Ezek a bűncselekményi területek a következők: terrorizmus, emberkereskedelem és a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása, tiltott kábítószer-kereskedelem, tiltott fegyverkereskedelem, pénzmosás, korrupció, pénz és egyéb fizetőeszközök hamisítása, számítógépes bűnözés és szervezett bűnözés. A bűnözés alakulásának függvényében a Tanács határozatban egyéb bűncselekményi

valamely harmonizációs intézkedések hatálya alá tartozó területen az *Unió politikájának eredményes végrehajtásához elengedhetetlen*.² A fenti jogalapok alapján az uniós jogalkotó 2011 és 2019 között szinte minden évben fogadott el egy vagy több büntetőjogi irányelvet.³ Ezt követően a jogalkotási hullám kissé megtört, néhány évig újabb büntetőjogi jogi aktus kibocsátására nem került sor. 2024-ben viszont az uniós jogalkotás újabb lendületet kapott, és összesen három új irányelv elfogadására került sor, a *környezet büntetőjog általi védelme*⁴, az *uniós korlátozó intézkedések megsértése*⁵, valamint a *nőkkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdelem* tárgyában.⁶

A 2019-ig elfogadott uniós jogi aktusokat korábban már több tanulmányunkban is elemeztük⁷, így jelen cikk kizárólag a három új irányelv rövid bemutatására fókuszál.

területekről állapíthatja meg, hogy azok megfelelnek az e bekezdésben meghatározott feltételeknek. Erről a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag határoz.”

² EUMSZ. 83. cikk (2) „Ha valamely harmonizációs intézkedések hatálya alá tartozó területen az Unió politikájának eredményes végrehajtásához elengedhetetlen a tagállamok büntetőügyekre vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítése, irányelvekben szabályozási minimumokat lehet megállapítani e területen a bűncselekményi tényállások és a büntetési tételek meghatározására vonatkozóan. A 76. cikk sérelme nélkül az ilyen irányelveket ugyanazon rendes vagy különleges jogalkotási eljárás keretében kell elfogadni, mint amely szerint az említett harmonizációs intézkedéseket elfogadták.”

³ Lásd: Az Európai Parlament és a Tanács 2011/36/EU irányelve (2011. április 5.) az emberkereskedelem megelőzéséről, és az ellene folytatott küzdelemről, az áldozatok védelméről, valamint a 2002/629/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról [HL L 101., 2011. 04. 15., 1-11.]; az Európai Parlament és a Tanács 2011/93/EU irányelve (2011. december 13.) a gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről, valamint a 2004/68/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról [HL L 335., 2011. 12. 17., 1-14.]; az Európai Parlament és a Tanács 2013/40/EU irányelve (2013. augusztus 12.) az információs rendszerek elleni támadásokról és a 2005/222/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról [HL L 218., 2013. 08. 14., 8-14.]; az Európai Parlament és a Tanács 2014/57/EU irányelve (2014. április 16.) a piaci visszaélések büntetőjogi szankcióiról [HL L 173., 2014. 06. 12., 179-189.]; az Európai Parlament és a Tanács 2014/62/EU irányelve (2014. május 15.) az euro és más pénznemek hamisítás elleni, büntetőjog általi védelméről, valamint a 2000/383/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról [HL L 151., 2014. 05. 21., 1-8.]; az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/541 irányelve (2017. március 15.) a terrorizmus elleni küzdelemről, a 2002/475/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról, valamint a 2005/671/IB tanácsi határozat módosításáról [HL L 88., 2017. 03. 31., 6-21.] az Európai Parlament és a Tanács 2017/1371/EU irányelve (2017. július 5.) az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről [HL L 198., 2017. 07. 28., 29-41.]; az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1673 irányelve (2018. október 23.) a pénzmosás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdelemről [HL L 284., 2018. 11. 12., 22-30.]; az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/713 irányelve (2019. április 17.) a készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel elkövetett csalás és a készpénz-helyettesítő fizetési eszközök hamisítása elleni küzdelemről, valamint a 2001/413/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról [HL L 123., 2019. 05. 10., 18-29.]

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1203 irányelve (2024. április 11.) a környezet büntetőjog általi védelméről, valamint a 2008/99/EK és a 2009/123/EK irányelv felváltásáról [HL L, 2024/1203, 2024. 04. 30., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1203/oj>]

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1226 irányelve (2024. április 24.) az uniós korlátozó intézkedések megsértése bűncselekményi tényállásainak és szankcióinak meghatározásáról és az (EU) 2018/1673 irányelv módosításáról [HL L, 2024/1226, 2024. 04. 29., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1226/oj>]

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2024/1385 irányelve (2024. május 14.) a nőkkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdelemről [HL L, 2024/1385, 2024. 05. 24., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1385/oj>]

⁷ Lásd különösen: UDVARHELYI Bence: *Az Európai Unió anyagi büntetőjoga a Lisszaboni Szerződés után*. Patrocínium Kiadó, Budapest, 2019, 165-215, 260-271; UDVARHELYI Bence: *Az Európai Unió büntetőjogalkotásának tendenciái a Lisszaboni Szerződés után. Miskolci Jogi Szemle*, 2023/2, 118-136; UDVARHELYI Bence: *Post-Lisbon criminal legislation in the European Union. Results and tendencies. Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 2024/1, 495-522.

2. A környezet büntetőjog általi védelméről szóló irányelv

A környezet büntetőjogi védelméről szóló irányelvet az uniós jogalkotó az EUMSZ. 83. cikk (2) bekezdése alapján fogadta el. Az uniós norma legfőbb általános célkitűzése a *környezet hatékonyabb védelme*. Ennek érdekében az uniós jogalkotó *minimumszabályokat* állapít meg a bűncselekmények és a szankciók, valamint a környezeti bűncselekmények megelőzését, az azok elleni küzdelmet, és az uniós környezetvédelmi jogszabályok hatékony végrehajtását célzó intézkedések tekintetében.⁸

Az irányelv elsőként meghatározza a tagállamok által *büntetendővé nyilvánítandó cselekmények* körét, amelyet a korábbi azonos tárgyú irányelvhez⁹ képest lényegesen szélesebb körben vont meg.¹⁰ Az irányelv értelmében a tagállamoknak az alábbi *jogellenesen*¹¹ elkövetett magatartásokat kell bűncselekménnyé nyilvánítaniuk:

- a) anyagok vagy szubsztanciák, energia vagy ionizáló sugárzás levegőbe, talajba vagy vízbe történő bejuttatása, kibocsátása vagy bevezetése;
- b) olyan termék tiltás vagy a környezet védelmét célzó egyéb követelmény megsértésével történő forgalomba hozatala, amelynek nagyobb léptékű használata – nevezetesen a termék több felhasználó általi használata, azok számától függetlenül – anyagok vagy szubsztanciák, energia vagy ionizáló sugárzás levegőbe, talajba vagy vízbe történő bejuttatását, kibocsátását vagy bevezetését eredményezi;
- c) anyagok vagy szubsztanciák gyártása, forgalomba hozatala vagy forgalmazása, kivitele vagy felhasználása, akár önmagukban, akár keverékekben vagy árucikkben, beleértve az árucikkbe történő hozzáadásukat is;
- d) higany, higanyvegyületek, higanykeverékek és hozzáadott higanyt tartalmazó termékek gyártása, felhasználása, tárolása, behozatala vagy kivitele;
- e) projektek engedély nélkül történő kivitelezése;
- f) hulladékgyűjtés, -szállítás vagy -kezelés, az említett műveletek felügyelete és a hulladéklerakók utógondozása, beleértve a kereskedőként vagy közvetítőként végzett tevékenységet is;
- g) nem elhanyagolható mennyiséget érintő hulladékszállítás, függetlenül attól, hogy azt egyszeri vagy – egymással összefüggőnek látszó – többszöri szállítás keretében kivitelezik;
- h) hajók újrafeldolgozása, amennyiben az ilyen magatartás nem felel meg a vonatkozó követelményeknek;
- i) hajók általi szennyező anyag-kibocsátás, amely a vízminőség romlását okozza vagy okozhatja, vagy jelentős károsodást okoz vagy okozhat a tengeri környezetben;

⁸ 2024/1203 irányelv 1. cikk

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/99/EK irányelve (2008. november 19.) a környezet büntetőjog általi védelméről [HL L 328., 2008. 12. 06., 28-37.]

¹⁰ Bővebben lásd: PEREIRA, Ricardo: A Critical Evaluation of the New EU Environmental Crime Directive 2024/1203. *Eucrim*, 2/2024, 159.

¹¹ A 2024/1203 irányelv 3. cikk (1) bekezdése alapján jogellenes az a magatartás, amely sérti az Unió környezetpolitikájának az EUMSZ. 191. cikkének (1) bekezdésében meghatározott célkitűzései valamelyikének megvalósításához hozzájáruló uniós jogot, vagy egy tagállam olyan törvényét, rendeletét, közigazgatási rendelkezését, vagy illetékes hatósága által hozott olyan határozatot, amely fenti uniós jognak érvényt szerez. Az ilyen magatartás még akkor is jogellenes, amennyiben azt valamely tagállam illetékes hatósága által kibocsátott engedély alapján tanúsítják, ha az említett engedélyt csalárd módon vagy vesztegetéssel, zsarolással vagy kényszerítéssel szerezték meg, vagy ha az ilyen engedély nyilvánvalóan sérti a releváns alapvető jogi követelményeket. Bővebben lásd: FAURE, Michael: The Creation of an Autonomous Environmental Crime through the New EU Environmental Crime Directive. *Eucrim*, 2/2024, 154; OLSEN LUNDH, Christina: The Revised EU Environmental Crime Directive. Changes and Challenges in EU Environmental Criminal Law with Examples from Sweden. *Eucrim*, 2/2024, 165.

- j) olyan létesítmény üzemeltetése vagy bezárása, amelyben veszélyes tevékenységet folytatnak, vagy amelyben veszélyes anyagokat vagy keverékeket tárolnak vagy használnak fel;
- k) tengeri olaj- és gázipari tevékenység végzésére szolgáló létesítmény építése, üzemeltetése és leszerelése;
- l) radioaktív anyag vagy radioaktív szubsztancia gyártása, előállítása, feldolgozása, kezelése, használata, tartása, tárolása, szállítása, behozatala, kivitele vagy ártalmatlanítása;
- m) felszíni víz vagy felszín alatti víz kinyerése;
- n) vadon élő állat- vagy növényfajok egy vagy több példányának leölése, megsemmisítése, elvétele, birtoklása, értékesítése vagy eladásra kínálása, kivéve, ha az ilyen magatartás az ilyen példányok elhanyagolható mennyiségét érinti;
- o) vadon élő állat- vagy növényfajok egy vagy több példányával, vagy azok részeivel vagy származékaival történő kereskedés, valamint ilyen fajok egy vagy több példányának, azok részeinek vagy származékainak behozatala, kivéve, ha az ilyen magatartás az ilyen példányok elhanyagolható mennyiségét érinti;
- p) releváns áruknak vagy releváns termékeknek az uniós piacon történő forgalomba hozatala vagy forgalmazása, vagy az uniós piacról történő kivitele, kivéve, ha az ilyen magatartás elhanyagolható mennyiségét érinti;
- q) minden olyan magatartás, amely egy védett területen belüli élőhely jelentős károsodását vagy meghatározott állatfajok egy védett területen belüli jelentős megzavarását okozza;
- r) az Unió számára veszélyt jelentő idegenhonos inváziós faj behozatala az Unió területére, forgalomba hozatala, tartása, tenyésztése, szállítása, használata, cseréje, szaporításának, tenyésztésének vagy termesztésének lehetővé tétele, környezetbe való kiengedése, vagy elterjesztése;
- s) ózonkárosító anyagok előállítása, forgalomba hozatala, behozatala, kivitele, felhasználása vagy kiengedése, akár önmagukban, akár keverékként, vagy ózonkárosító anyagokat tartalmazó, illetve ilyen anyagokkal működő termékek és berendezések, valamint azok részeinek előállítása, forgalomba hozatala, behozatala, kivitele vagy felhasználása;
- t) fluortartalmú üvegházhatású gázok előállítása, forgalomba hozatala, behozatala, kivitele, felhasználása vagy kiengedése, akár önmagukban, akár keverékként, vagy fluortartalmú üvegházhatású gázokat tartalmazó vagy ilyen gázokkal működő termékek és berendezések, valamint azok részeinek előállítása, forgalomba hozatala, behozatala, kivitele vagy felhasználása, vagy az ilyen termékek és berendezések üzembe helyezése.

A felsorolt magatartások egy részéhez az irányelv *további büntethetőségi feltételeket* kapcsol. Az a)-f), j)-k), r) pontokban rögzített magatartások *materiális bűncselekménynek*¹² minősülnek, amelyek abban az esetben kell kriminalizálni, ha azok bármely személy halálát vagy súlyos sérülését, vagy a levegő, a talaj vagy a víz minőségében, egy ökoszisztémában, az állatokban vagy a növényekben jelentős károsodást okoznak vagy okozhatnak. Az f) pont a fent említett eredmény hiányában is büntetendő ugyanakkor, ha az elkövetési magatartás nem elhanyagolható mennyiségű veszélyes hulladékot érint. Az m) pontban rögzített cselekmény szintén tartalmaz eredményt, az elkövetési magatartás abban az esetben büntetendő, amennyiben az jelentős károsodást okoz vagy okozhat a felszíni víztestek ökológiai állapotában vagy ökológiai potenciáljában, vagy a felszín alatti víztestek mennyiségi állapotában. A c)-t) pontokban szereplő büntetendő magatartások ezenkívül *kerettényállásnak* tekinthetők, ahol az

¹² Vö. PEREIRA: i.m. 159.

elkövetési tárgyak körét, valamint büntetőjogi tilalmat az egyes uniós igazgatási normák határozzák meg és töltik ki tartalommal. A bűncselekményi tényállások *súlyosabban minősülő eseteként* határozza meg az irányelv, ha az ilyen magatartások jelentős méretű vagy környezeti értékű ökoszisztéma vagy egy védett területen található élőhely, vagy a levegő-, talaj- vagy vízminőség pusztulását, vagy akár visszafordíthatatlan, akár hosszan tartó, széles körű és jelentős károsodását okozzák.¹³ A tagállamoknak ezenkívül jogában áll a nemzeti jogukkal összhangban további bűncselekményekről is rendelkezniük a környezet védelme érdekében.¹⁴

Az irányelvben rögzített bűncselekmények büntetethezősége főszabály szerint *szándékos* elkövetés esetén áll fenn, de – néhány kivételtől eltekintve – az uniós jogalkotó a *súlyos gondatlanságból* megvalósuló magatartások kriminalizálására is kötelezi a tagállamokat.¹⁵ Az egyes tagállami büntetőjog-rendszerek közötti dogmatikai különbségek miatt az irányelv – más hasonló uniós jogi aktussal egyezően – külön utal arra, hogy az államoknak a bűncselekmények elkövetésére való *felbujtást*, az azok elkövetéséhez nyújtott *bűnsegélyt*, valamint – bizonyos kivételekkel – a bűncselekmények elkövetésének *kísérletét* is büntetendővé kell nyilvánítaniuk.¹⁶

A bűncselekményi tényállások rögzítését követően az irányelv a *természetes személyekkel szemben kiszabható szankciókról* rendelkezik. Ezzel kapcsolatban az irányelv általános szabályként rögzíti, hogy a tagállamoknak a büntetendő magatartásokat, valamint az ahhoz kapcsolódó kísérletet és részesi magatartásokat *hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciókkal* kell fenyegetniük.¹⁷ A szankciók tekintetében tehát az uniós jogalkotó az Európai Unió Bírósága által, az ún. *görög kukoricacsálás ügyben* kidolgozott *minimumtriázból*¹⁸ indul ki, és főszabály szerint a tagállamokra hagyja az alkalmazandó szankció típusának és mértékének meghatározását. A nemzeti jogalkotókat megillető diszkrecionális jogkör azonban csak a kísérlet és a részesi magatartások esetén érvényesül teljesskörűen, a befejezett tettesi bűncselekményekre ugyanis az irányelv szabadságvesztés-büntetés előírását követeli meg, meghatározva az egyes elkövetési magatartásokra irányadó büntetési tételkeret felső határának legkisebb mértékét is.

A büntetési tétel felső határának minimuma alapesetben az a)–l), p), s) és t) pontokban rögzített elkövetési magatartások esetén *öt év*, a m), n), o), q) és r) pontok szerinti cselekmények esetén pedig *három év*. A 2. cikk (3) bekezdésben rögzített, ököcídiumot¹⁹ megvalósító minősített esetekben az irányelv legalább *nyolcéves* felső határt ír elő, amennyiben pedig az a)–d), f), j), k), l) és r) pontokban rögzített cselekmények valamely személy halálát okozzák, a büntetési tételkeret felső határ legalább *tíz év*. A súlyos gondatlanságból elkövetett cselekményekre az irányelv legalább *ötéves* szabadságvesztést ír elő, amennyiben a bűncselekmény halált okoz. A szabadságvesztés-büntetés mellett az irányelv lehetőséget biztosít a tagállamoknak, hogy *egyéb járulékos büntetőjogi vagy nem büntetőjogi szankciókat* alkalmazhassanak. Ilyen például:

- a) a környezet adott időn belüli helyreállítására kötelezés, ha a károsodás visszafordítható;
- b) a környezetben okozott károsodást ellentételező kártérítés fizetésére kötelezés, ha a károsodás visszafordíthatatlan, vagy az elkövető nem képes az ilyen helyreállítás elvégzésére;

¹³ Lásd bővebben: FAURE: i.m. 154-155.

¹⁴ 2024/1203 irányelv 3. cikk (2)-(3), (5) bekezdés

¹⁵ 2024/1203 irányelv 3. cikk (2), (4) bekezdés

¹⁶ 2024/1203 irányelv 4. cikk

¹⁷ 2024/1203 irányelv 5. cikk (1) bekezdés

¹⁸ Lásd: 68/88. sz. Bizottság kontra Görögország ügyben 1989. szeptember 21-én hozott ítélet [EBHT 1989., 2965.] 24. pont

¹⁹ Vö. FAURE: i.m. 154-155; PEREIRA: i.m. 160.

- c) a magatartás súlyosságával, az érintett természetes személy egyéni, pénzügyi és egyéb körülményeivel arányos pénzbírságok, és amelyeket adott esetben a környezetben okozott károsodás súlyosságának és tartamának, valamint a bűncselekményből származó pénzügyi haszonnak a kellő figyelembevételével határoznak meg;
- d) a közfinanszírozásból való kizárás, ideértve a közbeszerzési eljárásokat, a vissza nem térítendő támogatásokat, a koncessziókat és az engedélyeket is;
- e) az eltiltás a bűncselekmény elkövetésére használttal azonos típusú vezető tisztség betöltésétől egy jogi személyen belül;
- f) az olyan tevékenységek végzésére vonatkozó engedélyek és jóváhagyások visszavonása, amelyek a releváns bűncselekmény elkövetését eredményezték;
- g) a közhivatali tisztségek betöltésétől való ideiglenes eltiltás;
- h) közérdek fennállása esetén, eseti értékelést követően az elkövetett bűncselekményre és a kiszabott szankciókra vagy intézkedésekre vonatkozó bírósági határozat egészének vagy egy részének közzététele, amely csak kellően indokolt kivételes esetekben tartalmazhatja az elítélt személyek személyes adatait.²⁰

A természetes személyek mellett az irányelv – a korábbi büntetőjogi tárgyú uniós jogi aktushoz hasonlóan – biztosítja a *jogi személyek felelősségre vonhatóságát* is. A jogi személyek szankcionálására két esetben kerülhet sor: egyrészt, ha a bűncselekményt a jogi személy javára akár saját nevében, akár az érintett jogi személy valamely szervének tagjaként eljárva olyan személy követett el, aki a jogi személyen belül vezető beosztást tölt be (képviselői, döntési vagy irányítási jogkörrel rendelkezik), másrészt, ha a vezető beosztású személy által gyakorolt felügyelet vagy ellenőrzés hiánya tette lehetővé, hogy a jogi személy javára egy neki alárendelt személy a bűncselekményt elkövesse. A jogi személyek felelőssége ugyanakkor nem zárja ki az bűncselekményt tettesként, felbújtóként vagy bűnsegédként elkövető természetes személyek elleni büntetőeljárást.²¹

A jogi személyekkel szemben az irányelv főszabály szerint szintén *hatékony, arányos és visszatartó erejű, büntetőjogi vagy nem büntetőjogi szankciók vagy intézkedések* alkalmazását írja elő. A jogi aktus példálózó felsorolása alapján a jogi személlyel szemben előírható jogkövetkezmény lehet:

- a) a büntetőjogi vagy nem büntetőjogi pénzbírság;
- b) a környezet adott időn belüli helyreállítására kötelezés, ha a károsodás visszafordítható;
- c) a környezetben okozott károsodást ellentételező kártérítés fizetésére kötelezés, ha a károsodás visszafordíthatatlan, vagy az elkövető nem képes az ilyen helyreállítás elvégzésére;
- d) az állami kedvezményekből vagy támogatásokból való kizárás;
- e) a közfinanszírozásból való kizárás, ideértve a közbeszerzési eljárásokat, a vissza nem térítendő támogatásokat, a koncessziókat és az engedélyeket is;
- f) az üzleti tevékenység folytatásától való átmeneti vagy végleges eltiltás;
- g) az olyan tevékenységek végzésére vonatkozó engedélyek és jóváhagyások visszavonása, amelyek a releváns bűncselekmény elkövetését eredményezték;
- h) a bírósági felügyelet alá helyezés;
- i) a bíróság által elrendelt felszámolás;
- j) a bűncselekmény elkövetésére használt létesítmények bezárása;
- k) az átvilágítási rendszer létrehozására való kötelezés, a környezetvédelmi előírások betartásának fokozása érdekében;

²⁰ 2024/1203 irányelv 5. cikk (2)-(3) bekezdés

²¹ 2024/1203 irányelv 6. cikk

- l) a bírósági határozat egészének vagy egy részének közzététele, a magánélet és a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályok sérelme nélkül.

Az irányelv egyik újdonsága, amely a korábbi uniós büntetőjogi normákban még nem szerepelt, hogy a jogi személyekkel szemben alkalmazható *pénzbírság összegének minimumát* is meghatározza. A pénzbírság felső határának legkisebb mértékét a tagállamok vagy a jogi személy árbevételének százalékában, vagy tételiesen, rögzített összegben határozhatják meg.²² Első esetben a pénzbírság felső határa nem lehet kevesebb, mint a jogsértés elkövetését vagy a pénzbírság kiszabásáról szóló határozat elfogadását megelőző üzleti évben elért teljes globális árbevétel 3%-a, a súlyosabb elkövetési magatartások esetén pedig 5%-a. A tételiesen pénzbírság minimuma az enyhébb esetekben 24 millió euró, a súlyosabb esetekben 40 millió euró. A pénzbírság összegének arányban kell állnia a jogi személy magatartásának súlyával, valamint egyéni, pénzügyi és egyéb körülményeivel.²³

Az uniós irányelv *súlyosító és enyhítő körülmények* meghatározását is előírja a tagállamoknak, amennyiben ezek nem tartoznak a bűncselekmény tényállási elemei közé. A jogi aktusban felsorolt súlyosító és enyhítő körülmények közül a tagállamoknak legalább egyet át kell venniük. *Súlyosító körülmények* tekinthető, ha:

- a) a bűncselekmény egy ökoszisztéma pusztulását, visszafordíthatatlan vagy hosszan tartó jelentős károsodását okozta;
- b) a bűncselekményt bünszervezet²⁴ keretében követték el;
- c) a bűncselekmény hamis vagy hamisított okirat elkövető általi felhasználásával járt;
- d) a bűncselekményt hivatalos személy követte el feladatai ellátása során;
- e) az elkövetőt korábban már jogerősen elítélték azonos jellegű bűncselekményért;
- f) a bűncselekmény közvetlenül vagy közvetve jelentős anyagi hasznot generált, vagy a várokozások szerint generált volna, vagy annak révén jelentős kiadásokat kerültek el, amennyiben az ilyen hasznok vagy kiadások megállapíthatók;
- g) az elkövető bizonyítékokat semmisített meg, tanúkat vagy panaszosokat félemlített meg;
- h) a bűncselekményt különleges védelmi területen, különleges természetvédelmi területen, vagy a közösségi jelentőségű természeti területek jegyzékébe felvett területen követték el.

Enyhítő körülmények tekinthető, ha

- a) az elkövető helyreállítja a környezetet annak korábbi állapotába, a bűnügyi nyomozás megkezdése előtt lépéseket tesz a károsodás hatásának és mértékének minimalizálására, vagy orvosolja a károsodást;
- b) az elkövető olyan információt szolgáltat a közigazgatási vagy igazságügyi hatóságok számára, amelyhez azok egyébként nem juthattak volna hozzá, segítséget nyújtva a hatóságoknak a többi elkövető azonosításához, felelősségre vonásához vagy a bizonyítékszerzéshez.²⁵

Az újabb büntetőjogi tárgyú jogi aktusokhoz hasonlóan ez az irányelv is tartalmaz rendelkezéseket egyes *általános részi kérdésekkel*, így különösen a *bűncselekmény elévülési idejével* kapcsolatban. Az irányelv általános szabályként rögzíti, hogy a tagállamok kötelesek elegendő időt biztosítani a nyomozásra, vádemelésre, bírósági eljárásra és érdemi elbírálásra az

²² Lásd: PEREIRA: i.m. 160.

²³ 2024/1203 irányelv 7. cikk

²⁴ A vonatkozó uniós kerethatározat definíciója szerint a bünszervezet olyan, kettőnél több személyből álló, hosszabb időre létrejött szervezett csoport, amely összehangoltan működik, és amelynek célja az, hogy legalább négy évig terjedő szabadságvesztéssel vagy szabadságelvonással járó intézkedéssel vagy annál szigorúbb szankcióval büntetendő bűncselekményeket kövessen el közvetlen vagy közvetett pénzügyi vagy egyéb anyagi haszonszerzés érdekében. Lásd: A Tanács 2008/841/IB kerethatározata (2008. október 24.) a szervezett bűnözés elleni küzdelemről [HL L 300., 2008. 11. 11., 42-45.]

²⁵ 2024/1203 irányelv 8-9. cikk

bűncselekmények eredményes kezelése érdekében. Az elévülési idő pontos meghatározása a kisebb súlyú elkövetési magatartások esetén a tagállamok mérlegelési jogkörében marad, a legalább három, öt, illetve tíz év szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmények esetén azonban az elévülési idő a szabadságvesztés felső határához igazodik: hároméves felső határ esetén legalább három év, ötéves felső határ esetén legalább öt év, tízéves felső határ esetén pedig legalább tíz év. A kiszabott szankció végrehajtására az irányelv szintén minimum három, öt, illetve tízéves elévülési időt ír elő. A tagállamok ugyanakkor jogosultak öt évnél rövidebb, de három évnél nem rövidebb elévülési időt megállapítani, abban az esetben, ha biztosítják az elévülési idő félbeszakadását vagy nyugvását.²⁶

Az irányelv értelmében a tagállamok kötelesek megállapítani a *joghatóságukat*, amennyiben a bűncselekményt egészben vagy részben az adott állam területén, vagy az érintett tagállamban lajstromozott vagy annak lobogója alatt közlekedő hajó, légi jármű fedélzetén követték el, ha a károsodás a tagállam területén következett be, valamint, ha az elkövető a saját állampolgára. A tagállamok fakultatív alapon akkor is megállapíthatják joghatóságukat, ha az elkövető szokásos tartózkodási helye a területükön van, ha a bűncselekményt a területükön letelepedett jogi személy javára követik el, ha a bűncselekményt egy állampolgárunk vagy egy, a területükön szokásos tartózkodási hellyel rendelkező személy ellen követik el, vagy ha a bűncselekmény súlyos kockázatot keletkeztetett a környezetre nézve a területükön. *Joghatósági konfliktus* esetén a tagállamok kötelesek egymással együttműködve meghatározni, hogy melyik állam folytatja le a büntetőeljárását.²⁷

Végezetül az irányelv néhány *eljárásjogi kérdésről* rendelkezik. Ilyen a bűncselekmények elkövetési eszközeinek és az azokból származó jövedelemnek – a 2014/42/EU irányelvvel²⁸ összhangban történő – befagyasztása és elkobzása²⁹, a bűncselekmények nyomozásához vagy a büntetőeljárás lefolytatásához szükséges hatékony és arányos nyomozási eszközök biztosítása³⁰, a környezeti bűncselekmények visszaszorítása és a környezeti bűnözés kockázatának csökkentése érdekében alkalmazott intézkedések megteremtése³¹, valamint a tagállami hatóságok egymás közötti, illetve a Bizottsággal, az Europollal, az Eurojusttal és az Európai Ügyészséggel folytatott koordinációja és együttműködése.³²

3. Az uniós korlátozó intézkedések megsértése bűncselekményről szóló irányelv

Az uniós korlátozó intézkedések megsértése eredetileg nem tartozott az EUMSZ. 83. cikk (1) bekezdésében felsorolt tíz uniós dimenziójú bűncselekmény körébe. A Szerződés ugyanakkor lehetővé teszi a Tanács számára, hogy az alapszerződés módosítására nélkül³³, az Európai Parlament egyetértését követően *egyhangúlag elfogadott határozatban*, a bűnözés alakulásának függvényében *egyéb olyan bűncselekményi területeket is a jogharmonizáció*

²⁶ 2024/1203 irányelv 11. cikk

²⁷ 2024/1203 irányelv 12. cikk

²⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/42/EU irányelve (2014. április 3.) a bűncselekmény elkövetési eszközeinek és az abból származó jövedelemnek az Európai Unió belüli befagyasztásáról és elkobzásáról [HL L 127., 2014. 04. 29., 39-50.]

²⁹ 2024/1203 irányelv 10. cikk

³⁰ 2024/1203 irányelv 13. cikk

³¹ 2024/1203 irányelv 16. cikk

³² 2024/1203 irányelv 19-20. cikk

³³ Vö. MANSDÖRFER, Marco: Das europäische Strafrecht nach dem Vertrag von Lissabon – oder: Europäisierung des Strafrechts unter nationalstaatlicher Mitverantwortung. *Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Strafrecht*, 1/2010, 16.

körébe vonjon, amelyek megfelelnek a Szerződés által megkövetelt feltételeknek (különös súlyosság, határokon átnyúló jelleg).³⁴

Az Európai Uniónak így egy *kétlépcsős jogalkotást* kellett követnie.³⁵ Első lépésként, a Tanács a Szerződés felhatalmazásával élve 2022. november 28-án határozatban kiterjesztette az Unió jogharmonizációs hatáskörét az uniós korlátozó intézkedések megsértésére³⁶, részletesen indokolva, hogy az uniós korlátozó intézkedések megsértése bűncselekmény miatt felel meg az EUMSZ. 83. cikk (1) bekezdésében foglalt feltételeknek.³⁷ A tanácsi határozat felhatalmazása alapján második lépésként az Európai Parlament és a Tanács 2024. április 24-én fogadta el az uniós korlátozó intézkedés megsértéséről szóló irányelvet.

Az uniós irányelv célja, hogy *minimumszabályokat* állapítson meg az uniós korlátozó intézkedések megsértése esetén alkalmazandó szankciók és bűncselekményi tényállások meghatározására vonatkozóan.³⁸ Az irányelv hatálya az Unió által az EUSz. 29. cikke vagy az EUMSZ. 215. cikke alapján elfogadott korlátozó intézkedések megsértésére terjed ki.³⁹ Ilyen intézkedés lehet például a pénzeszközök és gazdasági erőforrások befagyasztása, a pénzeszközök és gazdasági erőforrások rendelkezésre bocsátásának tilalma, az Unió valamely tagállamának területére való belépés és azon történő áthaladás tilalma, valamint az ágazati gazdasági intézkedések és a fegyverembargók.⁴⁰

A környezetvédelmi irányelvhez hasonlóan a jogi aktus is elsőként taxatívén meghatározza azokat az *elkövetési magatartásokat*, amelyeket a tagállamoknak bűncselekménnyé kell nyilvánítaniuk, amennyiben azt az uniós korlátozó intézkedésnek minősülő tilalom vagy kötelezettség megsértésével követik el, vagy ha az adott magatartás tilalma vagy korlátozása uniós korlátozó intézkedésnek minősül:

- a) pénzeszközök vagy gazdasági erőforrások közvetlenül vagy közvetve történő rendelkezésre bocsátása jegyzékbe vett személy, szervezet vagy szerv részére vagy javára;
- b) jegyzékbe vett személyhez, szervezethez vagy szervhez tartozó, annak tulajdonában vagy birtokában lévő vagy ellenőrzése alatt álló pénzeszközök vagy gazdasági erőforrások befagyasztásának elmulasztása;
- c) jegyzékbe vett természetes személy tagállam területére való belépésének vagy azon való átutazásának lehetővé tétele;
- d) ügyletek kötése vagy folytatása harmadik állammal, harmadik állam szerveivel, vagy harmadik állam vagy harmadik állambeli szervek közvetlen vagy közvetett tulajdonában lévő vagy ellenőrzése alatt álló szervezetekkel vagy szervekkel, ideértve közbeszerzési vagy koncessziós szerződések odaítélését vagy végrehajtásának folytatását;
- e) áruk kereskedelme, behozatala, kivitele, eladása, vétele, átadása, továbbítása vagy szállítása, továbbá az említett árukhoz kapcsolódóan brókertevékenység, technikai segítségnyújtás biztosítása vagy egyéb szolgáltatások nyújtása;

³⁴ JACSÓ Judit: Freiheit und Sicherheit im Spiegel der Geldwäschebekämpfung in Europa. In: *Freiheit – Sicherheit – (Straf)Recht. Beiträge eines Humboldt-Kollegs* (szerk.: Karsai Krisztina – Nagy Ferenc – Szomora Zsolt). V&R unipress, Universitätsverlag Osnabrück, 2011, 113.

³⁵ CSONKA Péter – ZOLI, Lucia: The New Directive on the Violation of Union Restrictive Measures in the Context of the EPPO. *Eu crim*, 1/2024, 77.

³⁶ A Tanács (EU) 2022/2332 határozata (2022. november 28.) az uniós korlátozó intézkedések megsértésének az Európai Unió működéséről szóló szerződés 83. cikke (1) bekezdésében meghatározott feltételeknek megfelelő bűncselekményi területnek történő minősítéséről [HL L 308., 2022. 11. 29., 18–21.]

³⁷ Vö. VAN BALLEGOOIJ, Wouter: Ending Impunity for the Violation of Sanctions through Criminal Law, *Eu crim*, 2/2022, 147–148.

³⁸ 2024/1226 irányelv 1. cikk

³⁹ 2024/1226 irányelv 2. cikk 1. pont

⁴⁰ 2024/1226 irányelv (2) preambulumbekzdés

- f) pénzügyi szolgáltatások nyújtása vagy pénzügyi tevékenységek végzése;
- g) egyéb eltérő szolgáltatások nyújtása;
- h) uniós korlátozó intézkedés meghatározott módon történő kijátszása;
- i) az illetékes hatóságok által olyan tevékenységek folytatására kiadott engedélyekben foglalt feltételek megsértése vagy teljesítésének elmulasztása, amelyek ilyen engedély hiányában uniós korlátozó intézkedésnek minősülő tilalom vagy korlátozás megsértésének minősülnek.⁴¹

Az irányelv a büntetendővé nyilvánítási kötelezettséget – az *ultima ratio* és az arányosság elveire tekintettel⁴² – a tagállam területére való belépés vagy azon való átutazás kivételével csak a *10.000 euró feletti elkövetés* esetén teszi kötelezővé a tagállamok számára, ezen értékhatár alatt a nemzeti jogalkotó egyéb, büntetőjogon kívüli jogkövetkezmények előírásáról is dönthet. A 10.000 eurós értékhatár ugyanakkor több, egymással összefüggő, azonos jellegű ügylettel is elérhető.⁴³

Az irányelv két *büntethetőségi akadályt* is meghatároz. Egyrészt, a korlátozó intézkedések megsértésének bejelentésére irányuló kötelezettség nem terheli a jogi szakma képviselőit olyan információk vonatkozásában, amelyeket az ügyfelük hoz tudomásukra vagy tőlük szereznek be az ügyfél jogi helyzetének megállapításakor vagy az ügyfél bírósági eljárásban történő védelmének vagy képviselésének ellátása során, ideértve az eljárás megindítására vagy az annak elkerülésére vonatkozó tanácsadást is. Másrészt, az irányelv nem rendeli büntetni a rászorulóknak a pártatlanság, az emberiség, a semlegesség és a függetlenség elvével, valamint a nemzetközi humanitárius joggal összhangban nyújtott humanitárius segítségnyújtást vagy az alapvető emberi szükségleteket támogató tevékenységeket.⁴⁴

Az alanyi oldalt illetően az irányelv főszabály szerint a *szándékos elkövetést* rendeli büntetni, az e) pontban deklarált elkövetési magatartások ugyanakkor *súlyos gondatlanság* esetén is büntetendők, legalább azokban az esetekben, amikor az bűncselekményt az Európai Unió közös katonai listáján⁴⁵ szereplő termékekre vagy kettős felhasználású termékekre⁴⁶ vonatkozik.⁴⁷ A befejezett tettesi alakzat mellett kriminalizálni kell a felbujtást, a bűnsegélyt és – bizonyos kivételekkel – a *kísérletet* is.⁴⁸

A bűncselekményi tényállások objektív és szubjektív elemeinek rögzítését követően az irányelv is meghatározza a *természetes és jogi személyekkel szemben kiszabható szankciók fajtáit és mértékét* is. Az irányelv hatálya alá tartozó bűncselekményeket *hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciókkal* kell sújtani. A 3. cikk c) pontjában rögzített elkövetési magatartások kivételével az irányelv kizárólag a *100.000 euró feletti értékre történő elkövetés* (amely értékhatár több egymással összefüggő és azonos jellegű bűncselekmények sorozata révén is elérhető), vagy – a 3. cikk e) pontja vonatkozásában – egyéb vagylagos feltétel esetén írja elő a felső határ legkisebb mértékét. A tételkeret maximumát az irányelv egy lépcsőzetes rendszer alapján⁴⁹, az elkövetési magatartások szerint differenciálva határozza meg,

⁴¹ 2024/1226 irányelv 3. cikk (1) bekezdés

⁴² Vö. CSONKA–ZOLI: i.m. 77.

⁴³ 2024/1226 irányelv 3. cikk (2) bekezdés

⁴⁴ 2024/1226 irányelv 3. cikk (4)-(5) bekezdés

⁴⁵ Az Európai Unió közös katonai listája a Tanács által 2023. február 20-án elfogadva (a katonai technológia és felszerelések kivételének ellenőrzésére vonatkozó közös szabályok meghatározásáról szóló 2008/944/KKBP tanácsi közös álláspont által szabályozott eszközök) [HL C 72., 2023. 02. 28., 2-38.]

⁴⁶ Lásd: Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2021/821 rendelete (2021. május 20.) a kettős felhasználású termékek kivételére, az azokkal végzett brókertevékenységre, az azokkal kapcsolatos technikai segítségnyújtásra, valamint azok tranzitjára és transzferjére vonatkozó uniós ellenőrzési rendszer kialakításáról [HL L 206., 2021. 06. 11, 1-461.] I. és IV. melléklet

⁴⁷ 2024/1226 irányelv 3. cikk (3) bekezdés

⁴⁸ 2024/1226 irányelv 4. cikk

⁴⁹ Vö. CSONKA–ZOLI: i.m. 77.

legalább egy, három, illetve öt évben. Az irányelv a szabadságvesztés mellett példálózó jelleggel további járulékos büntetőjogi vagy nem büntetőjogi szankciókat vagy intézkedéseket is meghatároz:

- a) a magatartás súlyosságával, valamint az érintett természetes személy egyéni, pénzügyi és egyéb körülményeivel arányos pénzbírság;
- b) olyan tevékenységek végzésére vonatkozó engedélyek visszavonása, amelyek a releváns bűncselekmény elkövetését eredményezték;
- c) eltiltás a bűncselekmény elkövetésére használttal azonos típusú vezető beosztás betöltésétől egy adott jogi személyen belül;
- d) közhivatali tisztségek betöltésétől való ideiglenes eltiltás;
- e) közérdek fennállása esetén a bírósági határozat egészének vagy egy részének közzététele.⁵⁰

Az irányelv meghatározza azokat a tényezőket is, amelyeket – ha azok nem tartoznak a bűncselekmény tényállási elemei közé – a tagállamok nemzeti jogukkal összhangban *súlyosító vagy enyhítő körülménynek* minősíthetnek. Ezek lényegében megegyeznek a környezetvédelmi irányelvben felsoroltakkal, csak azok nem szerepelnek ebben az irányelvben, amelyek kifejezetten a környezetet sértő magatartásokhoz kapcsolódhatnak.⁵¹

A jogi személyek felelősségét az uniós jogalkotó a környezetvédelmi irányelvvel lényegében szóról szóra megegyezően szabályozza.⁵² A jogi személyekkel szemben a tagállamok az alábbi *büntetőjogi vagy nem büntetőjogi szankciókat vagy intézkedéseket* írhatják elő:

- a) büntetőjogi vagy nem büntetőjogi pénzbírságok, amely felső határa nem lehet kevesebb, mint a jogi személy által a megelőző üzleti évben elért teljes globális árbevétel 5 %-a, vagy 40.000.000 euró (egyek elkövetési magatartások esetén 1%, illetve 8.000.000 euró);
- b) állami kedvezményekből vagy támogatásokból való kizárás;
- c) közfinanszírozásból, közbeszerzési eljárásokból, vissza nem térítendő támogatásokból és a koncessziókból való kizárás;
- d) üzleti tevékenység gyakorlásától való eltiltás;
- e) a releváns bűncselekmény elkövetését eredményező tevékenységek végzésére vonatkozó engedélyek visszavonása;
- f) bírósági felügyelet alá helyezés;
- g) bíróság által elrendelt felszámolás;
- h) a bűncselekmény elkövetésére használt létesítmények bezárása;
- i) a bírósági határozat egészének vagy egy részének közzététele.

Az irányelv értelmében a *büntethetőség elévülési idejének* meghatározása a kisebb súlyú elkövetési magatartások esetén a tagállamok mérlegelési jogköre tartozik, azok bűncselekmények tekintetében azonban, ahol a kiszabható büntetés felső határa legalább öt év szabadságvesztés, az elévülési idő az elkövetéstől számított legalább öt év. Az egy évet meghaladó szabadságvesztés-büntetések, valamint a legalább öt évig terjedő szabadságvesztéssel járó maximális büntetéssel büntetendő bűncselekmény esetében kiszabott, bármilyen tartamú szabadságvesztés-büntetések szintén az ítélet jogerőre emelkedésének napjától számított legalább öt év után évülnek el. A tagállamok ugyanakkor itt is jogosultak öt évnél rövidebb, de három évnél nem rövidebb elévülési időt megállapítani, abban az esetben, ha biztosítják az elévülési idő félbeszakadását vagy nyugvását.⁵³

⁵⁰ 2024/1226 irányelv 5. cikk

⁵¹ 2024/1226 irányelv 8-9. cikk

⁵² 2024/1226 irányelv 6. cikk

⁵³ 2024/1226 irányelv 11. cikk

Az irányelv – a környezet büntetőjogi védelméről szóló irányelv rendelkezéseivel nagyrészt megegyező módon – rögzíti továbbá a *joghatóság megállapításának szabályait*⁵⁴, rendelkezik az *elkövetési eszközök és az azokból származó jövedelemnek befagyasztásáról és elkobzásáról*⁵⁵, valamint a *nemzeti és uniós hatóságok közötti együttműködésről*.⁵⁶

4. A nőkkel szembeni erőszak és a kapcsolati erőszak elleni küzdelemről szóló irányelv

A 2024-ben elfogadott harmadik büntetőjogi irányelv a *nőkkel szembeni és a kapcsolati erőszak elleni küzdelemről* szól. Az irányelv abban különbözik az előző kettő jogi aktustól, hogy a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása és a kiberbűnözés területén a bűncselekményi tényállások és büntetések meghatározása mellett kiemelten hangsúlyosan foglalkozik az ilyen bűncselekmények áldozatait megillető jogokkal, az áldozatok védelmével és támogatásával, valamint a bűncselekmények megelőzésével és a korai beavatkozással.⁵⁷

Az irányelv meghatározása szerint *nőkkel szembeni erőszaknak* minősülnek a nemi alapú erőszak mindazon cselekményei, amelyek nő vagy lány ellen irányulnak amiatt, hogy nő vagy lány, vagy amelyek aránytalanul nagy mértékben érintik a nőt vagy lányokat, amelyek testi, szexuális, lelki vagy gazdasági sérülést vagy szenvedést okoznak vagy okozhatnak, beleértve az ilyen cselekményekkel való fenyegetést, a kényszerítést vagy a szabadságtól való önkényes megfosztást, függetlenül attól, hogy az nyilvánosan vagy a magánéletben történik-e. A *kapcsolati erőszak* fogalma a fizikai, a szexuális, a pszichológiai vagy a gazdasági erőszak mindazon cselekményeit fedi le, amelyek a családon vagy a háztartáson belül – biológiai vagy jogi családi kötelékektől függetlenül –, vagy a volt vagy jelenlegi házastársak vagy partnerek között történnek, függetlenül attól, hogy az elkövető az áldozattal azonos helyen lakik vagy lakott-e.⁵⁸

Az irányelv hat bűncselekmény – valamint bizonyos kivételekkel a felbujtás, a bűnsegély és a kísérlet – büntetendővé nyilvánítására kötelezi a tagállamokat. Mindegyik bűncselekményt kizárólag *szándékos elkövetés* rendeli büntetni.

- a) *Női nemi szervek megcsonkítása.* Nemi szervek egészének vagy egy részének kimetszése, infibulációja vagy más csonkítása, valamint a nők vagy lányok erre való kényszerítés vagy rábírása.
- b) *Kényszerházasság.* Egy felnőtt vagy egy gyermek⁵⁹ házasságkötésre kényszerítése, vagy egy felnőttnek vagy egy gyermeknek a lakóhelyétől eltérő ország területére csábítása házasságkötésre való kényszerítés céljából.
- c) *Intim vagy manipulált anyagok nem beleegyezésen alapuló megosztása.* Kifejezetten szexuális tevékenységeket vagy egy személy intim testrészeit ábrázoló képek, videók vagy hasonló anyagok információs és kommunikációs technológiák révén történő hozzáférhetővé tétele a nyilvánosság számára az említett személy beleegyezése nélkül, amennyiben az ilyen cselekmény súlyos kárt okozhat az érintett személynek; képek, videók vagy hasonló anyagok előállítás, manipulálása vagy megváltoztatása azt a benyomást keltve, hogy egy másik személy kifejezetten szexuális tevékenységet folytat, majd ezt követően az anyagok hozzáférhetővé tétele a nyilvánosság számára az említett személy beleegyezése nélkül, amennyiben az ilyen cselekmény súlyos kárt okozhat az említett személynek; valamint a fentiekkel való fenyegetés annak

⁵⁴ 2024/1203 irányelv 12. cikk

⁵⁵ 2024/1203 irányelv 10. cikk

⁵⁶ 2024/1203 irányelv 19-20. cikk

⁵⁷ 2024/1385 irányelv 1. cikk

⁵⁸ 2024/1385 irányelv 2. cikk a)-b) pont

⁵⁹ 2024/1385 irányelv f) pontja alapján gyermeknek a 18 évesnél fiatalabb személyek tekinthetők.

érdekében, hogy egy másik személyt bizonyos cselekmény megtételére, az abba való beletörődésre vagy egy cselekménytől való tartózkodásra kényszerítsenek.

- d) *Internetes fenyegető zaklatás.* Egy személy ismételt vagy folyamatos megfigyelés alá helyezése az adott személy beleegyezése vagy jogi felhatalmazás nélkül, információs és kommunikációs technológiák révén, az adott személy mozgásának és tevékenységeinek nyomon követése vagy megfigyelése céljából, amennyiben az ilyen cselekmény súlyos kárt okozhat az említett személynek.
- e) *Internetes zaklatás.* Információs és kommunikációs technológiák révén ismételten vagy folyamatosan fenyegető magatartás tanúsítása egy személy ellen, legalább azokban az esetekben, amikor az ilyen magatartás bűncselekmény elkövetésére irányuló fenyegetésekkel jár, és amennyiben e magatartás valószínűsíthetően ahhoz vezet, hogy az említett személy komolyan félti saját vagy eltartottjai biztonságát; más személyekkel közösen fenyegető vagy sértő magatartás tanúsítása egy személy ellen olyan módon, hogy az a nyilvánosság számára hozzáférhető, amennyiben valószínűsíthető, hogy az ilyen magatartás súlyos lelki sérülést okoz az említett személynek; a nemi szerveket ábrázoló kép, videó vagy egyéb hasonló anyag kényszerű elküldése valamely személynek, amennyiben valószínűsíthető, hogy az ilyen magatartás súlyos lelki sérülést okoz az említett személynek; valamint egy személy személyes adatait tartalmazó anyagoknak az említett személy beleegyezése nélküli hozzáférhetővé tétele a nyilvánosság számára abból a célból, hogy más személyeket bűntessenek fel arra, hogy testi vagy súlyos lelki sérülést okozzanak az említett személynek.
- f) *Erőszakra vagy gyűlöletre való internetes uszítás.* A nem alapján meghatározott személyek csoportjával vagy ilyen csoport valamely tagjával szemben erőszakra vagy gyűlöletre való uszítás, az ilyen uszítást tartalmazó anyagok nyilvános, információs és kommunikációs technológiák révén történő terjesztése.⁶⁰

A fenti magatartásokat a tagállamok kötelesek *hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciókkal* büntetni, a szabadságvesztés-büntetés felső határának minimumaként az irányelv a női nemi szervek megcsonkítására *öt év*, a kényszerházasságra *három év*, a többi deliktumra pedig *egy év* szabadságvesztést határoz meg. Az uniós jogi aktus *súlyosító körülményeket* is felsorol, amelyeket a tagállamok átvehetnek, amennyiben az adott körülmény nem tartozik az adott bűncselekmény tényállási elemei közé. Így súlyosabb megítélés alá eshet, ha:

- a) a bűncselekményt vagy egyéb, a nőikkel szembeni erőszak vagy a kapcsolati erőszak körébe tartozó bűncselekményt ismételten követték el;
- b) a bűncselekményt olyan személy ellen követték el, aki különleges körülmények – például függőségi helyzet vagy fizikai, szellemi, értelmi vagy érzékszervi fogyatékosság – miatt kiszolgáltatott;
- c) a bűncselekményt gyermek sérelmére követték el;
- d) a bűncselekményt gyermek jelenlétében követték el;
- e) a bűncselekményt két vagy több személy együtt követte el;
- f) a bűncselekményt rendkívül súlyos erőszak előzte meg vagy kísérte;
- g) a bűncselekményt fegyver használatával vagy azzal való fenyegetéssel követték el;
- h) a bűncselekményt erőszak használatával vagy azzal való fenyegetéssel, vagy kényszerítés alkalmazásával követték el;
- i) a cselekmény az áldozat halálát okozta, vagy súlyos testi vagy lelki sérülést okozott számára;
- j) az elkövetőt korábban már elítélték hasonló jellegű bűncselekményért;

⁶⁰ 2024/1385 irányelv 3-9. cikk

- k) a bűncselekményt korábbi vagy aktuális házastárs vagy élettárs sérelmére követték el;
- l) a bűncselekményt az áldozat családtagja vagy vele együtt élő személy követte el;
- m) a bűncselekményt elismert bizalmi, hatalmi vagy befolyási helyzettel való visszaéléssel követték el;
- n) a bűncselekményt egy személy ellen azért követték el, mert az hivatalos személy, újságíró vagy emberijog-védő;
- o) a bűncselekmény célja egy személy, egy család, egy közösség vagy más hasonló csoport ún. „becsületének” megőrzése vagy helyreállítása volt;
- p) a bűncselekmény célja az volt, hogy megbüntesse az áldozatot szexuális irányultsága, neme, bőrszíne, vallása, társadalmi származása vagy politikai meggyőződése miatt.⁶¹

Az *elévülési időt* az irányelv a másik két jogi aktushoz képest kevésbé részletesen szabályozza, mindössze annyit követel meg a tagállamoktól, hogy *elegendő időt* biztosítsanak az elkövetők felelősségre vonására, és hogy az elévülési idő a bűncselekmény súlyával arányban álljon. Gyermekkorú áldozatok sérelmére elkövetett bűncselekmények esetén az elévülési idő legkorábban akkor kezdődhet, amikor az áldozat betöltötte 18. életévét.⁶²

A *joghatóság megállapítását* illetően az irányelv a területi és az aktív személyi elvből indul ki, amelyet a tagállamok önkéntes vállalás esetén kiterjeszthetik a területükön kívül elkövetett olyan bűncselekményekre, amelyet saját állampolgáruk vagy olyan személy sérelmére követték el, akinek a szokásos tartózkodási helye a területükön van, valamint arra az esetre, ha az elkövető szokásos tartózkodási helye a területükön van. A tagállamok ezenkívül kötelesek megállapítani a joghatóságukat, ha a bűncselekményt a területükről elért információs és kommunikációs technológiák révén követték el, függetlenül attól, hogy közvetítő szolgáltató a területükön található-e.⁶³

Végezetül, mint említettük, az irányelv részletesen foglalkozik a *bűncselekmények megelőzésével, felderítésével, az áldozatok védelmével, támogatásával és az őket megillető jogokkal*⁶⁴, valamint a *nemzeti és uniós szintű koordinációval és együttműködéssel*.⁶⁵

5. Következtetések

Az irányelvek bemutatása alapján megállapítható, hogy a három uniós jogi aktus felépítése és rendelkezései nagy hasonlóságot mutatnak. Az irányelvek elsőként meghatározzák a hatályuk alá tartozó *bűncselekmények definícióját*, objektív és szubjektív tényállási elemeit, amelyet a tagállamoknak büntetendővé kell nyilvánítaniuk. A befejezett tettesi alakzat kriminalizálása mellett kivétel nélkül mindegyik irányelv kitér a bűncselekményhez kapcsolódó *részesi magatartások* (bűnsegély és felbujtás), és a *kísérlet* büntetendővé nyilvánítására is. A természetes személyekkel szemben az irányelvek *hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciók* kiszabását írják elő, a legtöbb esetben meghatározva a szabadságvesztés-büntetés felső határának legkisebb mértékét is. A természetes személyek felelősségre vonásán túl az uniós jogforrások – a nők elleni erőszakról szóló irányelv kivételével – rendelkeznek a *jogi személyek felelősségéről*, és a velük szemben alkalmazható szankciók lehetséges fajtáiról is. Az irányelvek emellett kitérnek az *elévülési időre, a joghatósági szabályokra, a bűncselekmény eszközeinek és az abból származó jövedelem elkobzására*, valamint a büntető anyagi és eljárásjog szempontjából elengedhetetlen egyéb rendelkezésekre is.

⁶¹ 2024/1385 irányelv 10-11. cikk

⁶² 2024/1385 irányelv 13. cikk

⁶³ 2024/1385 irányelv 12. cikk

⁶⁴ 2024/1385 irányelv 14-37. cikk

⁶⁵ 2024/1385 irányelv 38-44. cikk

Az egységesség mellett ugyanakkor megfigyelhető a *differenciálás iránti törekvés* is. A nők elleni és kapcsolati erőszakról szóló irányelv például nem rendelkezik a jogi személyek felelősségének kérdéséről, hiszen az irányelv hatálya alá tartozó deliktumok esetén a jogi személy nevében és javára történő elkövetés fogalmilag is kizárt. Ez ugyanakkor nem mindig volt ennyire evidens az uniós jogalkotónak, hiszen a gyermekek szexuális bántalmazása, szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelemről szóló 2011-es irányelv még rendelkezett a jogi személyek felelősségéről⁶⁶, holott az a 2011. évi jogi aktus által lefedett bűncselekmények esetén is irrelevánsnak tekinthető.

Az uniós büntetőjogi jogalkotás 2011 és 2024 közötti eredményeit átfogóan vizsgálva egyértelműen megfigyelhető egy *fokozódó büntetőjogi represszióra* irányuló tendencia. Az újabb és újabb irányelvek egyre részletesebb szabályozást tartalmaznak, ami különösen szembetűnő, ha összehasonlítjuk az új jogi aktusokat a korábbi azonos tárgyú uniós normákkal. Az elkövetési magatartások köre egyre részletesebben van meghatározva, amire jó példa a környezetvédelmi és az uniós korlátozó intézkedések megsértéséről szóló irányelv tételes felsorolása. Míg a korábbi irányelvek szinte kivétel nélkül csak a szándékos elkövetést rendelik büntetni, addig a három új irányelvből kettő bizonyos elkövetési magatartásokat már súlyos gondatlanság esetén is szankcionál. Teljesen új elem a 2024. évi irányelvekben a jogi személyekkel szemben kiszabható pénzbírság felső határának meghatározása, ami a 2024 előtti irányelvekben még nem szerepelt. Szintén viszonylag új szabályozásnak tekinthető a büntethetőség elévülésére vonatkozó rendelkezések, amelyek elsőként a pénzügyi érdekek védelméről szóló 2017. évi irányelvben jelentek meg⁶⁷, azóta viszont valamennyi irányelv átvette ezeket a szabályokat. Részletesen szabályozzák az irányelvek az uniós intézményekkel való együttműködés kérdését is, ezzel kapcsolatban említést érdemel, hogy a jogirodalomban már felmerült az Európai Ügyészség hatáskörének lehetséges kiterjesztése a környezetvédelmi bűncselekményekre⁶⁸, valamint az uniós korlátozó intézkedések megsértésére.⁶⁹

Az irányelvekkel kapcsolatban kiemelés érdemel, hogy mindhárom jogi aktus *szabályozási minimumok*⁷⁰ elfogadását írja elő. A minimumharmonizációs szabályozási technika arra kötelezi a tagállamokat, hogy az uniós jogi aktusokban meghatározott magatartásokat bűncselekménnyé nyilvánítsák és büntetni rendeljék, azokat azonban a büntethetőséget szűkítő további elemekkel nem egészíthetik ki, és az uniós normák által meghatározottnál enyhébb szankciókat sem írhatnak elő.⁷¹ A minimumharmonizáció azonban nem akadályozhatja a tagállamokat abban, hogy az uniós jogforrásokban foglaltakhoz képest *szigorúbb szabályokat* vezessenek be vagy tartsanak fenn. Így a tagállamok jogosultak például arra, hogy az uniós normákban nem szereplő egyéb magatartásokat is büntetendőnek nyilvánítsanak, vagy az uniós jogalkotó által meghatározottnál súlyosabb büntetéseket írjanak elő.⁷²

⁶⁶ Lásd: 2011/93/EU irányelv 12-13. cikk

⁶⁷ Lásd: 2017/1371/EU irányelv 12. cikk

⁶⁸ JIMENO-BULNES, Mar: The European Public Prosecutor's Office and Environmental Offences. Further Competence in the Near Future? *Eucrim*, 2/2024, 146-149.

⁶⁹ CSONKA-ZOLI: i.m. 79.

⁷⁰ Vö. ASP, Petter: *The Substantive Criminal Law Competence of the EU*. Jure Bokhandel, Stockholm, 2012, 110-127; KLIP, André: *European Criminal Law. An Integrative Approach*. Intersentia Publishing, Cambridge – Antwerp – Portland, 2012, 162-163, 166-167.

⁷¹ KARSAI Krisztina: Büntetőjogi jogközelítés az Európai Unióban. In: *Az európai büntetőjog kézikönyve* (szerk.: Kondorosi Ferenc – Ligeti Katalin). Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 443.

⁷² BÖSE, Martin: Kompetenzen der Union auf dem Gebiet des Straf- und Strafverfahrensrechts. In: *Europäisches Strafrecht mit polizeilicher Zusammenarbeit* (Hrsg.: Böse, Martin). Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2013, 157; HECKER, Bernd: Europäisches Strafrecht post-Lissabon. In: *Europäisches Strafrecht post-Lissabon* (Hrsg.: Ambos, Kai). Universitätsverlag Göttingen, Göttingen, 2011, 20-21; KARSAI Krisztina: The legality of criminal law and the new competences of the TFEU. *Zeitschrift für Internationale Strafrecht dogmatik*, 1/2016, 30-31; KERT, Robert: Die Angleichung von Strafen in der Europäischen Union. *Miskolci Jogi Szemle*, 2019/2,

Végezetül érdemes megemlíteni, hogy az uniós büntetőjogi irányelvek önmagukban büntetőjogi felelősséget nem alapozhatnak meg, azok rendelkezéseit a nemzeti jogalkotónak *át kell ültetnie a belső jogrendszerébe*. Az implementációra rendelkezésre álló határidő az uniós korlátozó intézkedések megsértéséről szóló irányelv esetén 2025. május 20-a⁷³, a környezet büntetőjogi védelméről szóló irányelv esetén 2026. május 21-a⁷⁴, a nők elleni erőszakról szóló irányelv esetén pedig 2027. június 14-e.⁷⁵ Látható tehát, hogy az irányelvek átültetése a közeljövőben konkrét jogalkotási feladatokat fog róni a magyar jogalkotóra az uniós jogi aktusoknak való teljeskörű megfelelés biztosítása érdekében.

Felhasznált irodalom

1. ASP, Petter: *The Substantive Criminal Law Competence of the EU*. Jure Bokhandel, Stockholm, 2012.
2. BÖSE, Martin: Kompetenzen der Union auf dem Gebiet des Straf- und Strafverfahrensrechts. In: *Europäisches Strafrecht mit polizeilicher Zusammenarbeit* (Hrsg.: Böse, Martin). Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2013.
3. CSONKA Péter – ZOLI, Lucia: The New Directive on the Violation of Union Restrictive Measures in the Context of the EPPO. *Eucrim*, 1/2024.
4. FAURE, Michael: The Creation of an Autonomous Environmental Crime through the New EU Environmental Crime Directive. *Eucrim*, 2/2024.
5. HECKER, Bernd: Europäisches Strafrecht post-Lissabon. In: *Europäisches Strafrecht post-Lissabon* (Hrsg.: Ambos, Kai). Universitätsverlag Göttingen, Göttingen, 2011.
6. JACSÓ Judit: Freiheit und Sicherheit im Spiegel der Geldwäschebekämpfung in Europa. In: *Freiheit – Sicherheit – (Straf)Recht. Beiträge eines Humboldt-Kollegs* (szerk.: Karsai Krisztina – Nagy Ferenc – Szomora Zsolt). V&R unipress, Universitätsverlag Osnabrück, 2011.
7. JIMENO-BULNES, Mar: The European Public Prosecutor's Office and Environmental Offences. Further Competence in the Near Future? *Eucrim*, 2/2024.
8. KARSAI Krisztina: Büntetőjogi jogközelítés az Európai Unióban. In: *Az európai büntetőjog kézikönyve* (szerk.: Kondorosi Ferenc – Ligeti Katalin). Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008.
9. KARSAI Krisztina: The legality of criminal law and the new competences of the TFEU. *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsgematik*, 1/2016.
10. KERT, Robert: Die Angleichung von Strafen in der Europäischen Union. *Miskolci Jogi Szemle*, 2019/2, különszám
11. KLIP, André: *European Criminal Law. An Integrative Approach*. Intersentia Publishing, Cambridge – Antwerp – Portland, 2012.
12. MANSDÖRFER, Marco: Das europäische Strafrecht nach dem Vertrag von Lissabon – oder: Europäisierung des Strafrechts unter nationalstaatlicher Mitverantwortung. *Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Strafrecht*, 1/2010.
13. OLSEN LUNDH, Christina: The Revised EU Environmental Crime Directive. Changes and Challenges in EU Environmental Criminal Law with Examples from Sweden. *Eucrim*, 2/2024.

külszám, 9; SATZGER, Helmut: *Internationales und Europäisches Strafrecht. Strafanwendungsrecht – Europäisches Straf- und Strafverfahrensrecht – Völkerstrafrecht*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2016, 144.

⁷³ 2024/1226 irányelv 20. cikk

⁷⁴ 2024/1203 irányelv 28. cikk

⁷⁵ 2024/1385 irányelv 49. cikk

14. PEREIRA, Ricardo: A Critical Evaluation of the New EU Environmental Crime Directive 2024/1203. *Eucrim*, 2/2024.
15. SATZGER, Helmut: *Internationales und Europäisches Strafrecht. Strafanwendungsrecht – Europäisches Straf- und Strafverfahrensrecht – Völkerstrafrecht*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2016.
16. UDVARHELYI Bence: *Az Európai Unió anyagi büntetőjoga a Lisszaboni Szerződés után*. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2019.
17. UDVARHELYI Bence: Az Európai Unió büntetőjog-alkotásának tendenciái a Lisszaboni Szerződés után. *Miskolci Jogi Szemle*, 2023/2.
18. UDVARHELYI Bence: Post-Lisbon criminal legislation in the European Union. Results and tendencies. *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 2024/1.
19. VAN BALLEGOIJ, Wouter: Ending Impunity for the Violation of Sanctions through Criminal Law, *Eucrim*, 2/2022.

ENFORCEMENT IN TAX LAW

VÉGREHAJTÁS AZ ADÓJOGBAN

VARGA, ZOLTÁN*

In this study, I focus on the presentation of enforcement procedures carried out by the tax office. I would like to give an introduction to the process of enforcement proceedings and the possibilities available to the tax office for the collection of taxes and other public debts. With effect from 1 January 2011, the National Tax and Customs Administration was established by the merger of the Tax and Financial Control Office and the Customs and Finance Guard, at the same time the two predecessor institutions ceased to exist. NAV is the general legal successor of the Tax and Financial Control Office and the Customs and Finance Guard, including the future performance of all public tasks and all rights and obligations of the bodies that cease to exist

In terms of its legal status, it is a central budgetary body operating as a central office performing both state administration and armed law enforcement tasks, which is managed by the minister designated by the Government in its decree issued in its original legislative capacity.

The general responsibilities of tax authorities are defined in Act CL of 2017 on the Rules of Taxation (hereinafter: Art.), these include, among others, the assessment, collection, implementation, refund of taxes, the allocation of budget support and auditing.

NAV considers it a priority task to ensure budget revenues as fully as possible, to increase the efficiency of tax collection, to strengthen the competitiveness of the Hungarian economy by accelerating procedures and implementing transparent and rapid administrative activities

Keywords: NAV, enforcement in tax law, tax procedure

Ebben a tanulmányomban az adóhivatal által foganatosított végrehajtási eljárások bemutatására fókuszálok. Szeretnék bemutatást adni a végrehajtási eljárás folyamatáról, valamint arról, hogy milyen lehetőségei vannak az adóhivatalnak, az adók és egyéb köztartozások behajtására. A 2011. január 1-jei hatállyal létrejött a Nemzeti Adó- és Vámhivatal az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal és a Vám- és Pénzügyőrség összeolvadásával, ezzel egyidejűleg a két jogelőd intézmény megszűnt. A NAV az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal és a Vám- és Pénzügyőrség általános jogutódja, ideértve a megszűnő szervek valamennyi közfeladatának jövőbeni ellátását, továbbá valamennyi jogát és kötelezettségét.¹

* DR. VARGA, ZOLTÁN

PhD associate professor, Vice-Dean for International and Research Matters
University of Miskolc, Faculty of Law
Institute of Public Law
Department of Financial Law
3515 Miskolc - Egyetemváros
zoltan.varga@uni-miskolc.hu
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4857-4439>

¹ Dr. Csáki Magdolna Dr. Dombi Gergely, Henyél Attila, Dr. Jakab-Pali Péter, Dr. Nagy Szilvia, Dr. Novotni Attila, Dr. Simon Péter, Dr. Szeder Ágnes: Az adóeljárás törvény egységes szerkezetben, magyarázatokkal, III. Végrehajtási eljárás, SALDO Kiadó, Budapest, 2014. 9. o.

Jogállását tekintve államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat is ellátó központi hivatalként működő központi költségvetési szerv, amelynek irányítását a Kormány eredeti jogalkotói hatáskörében kiadott rendeletében kijelölt miniszter látja el.

Az adóhatóságok általános feladatkörét az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény (továbbiakban: Art.) határozza meg, ezek többek között az adók megállapítása, beszedése, végrehajtása, visszatérítése, a költségvetési támogatások kiutalása és az ellenőrzés.

A NAV kiemelt feladatának tekinti a költségvetési bevételek minél teljesebb körű biztosítását, az adóbeszedés hatékonyságának növelését, a magyar gazdaság versenyképességének erősítését az eljárások gyorsításával, valamint az átlátható, gyors igazgatási tevékenység megvalósításával.²

Kulcsszavak: NAV, végrehajtás az adójogban

Introduction

The most important task of the executive department of the State Tax and Customs Administration is to collect tax debts and public debts to be recovered in the manner of taxes. Public debts to be recovered as taxes include, among others, requests from chambers of commerce, waste management companies, tribunals, Hungarian Debt Management Ltd., the police and government offices, the number of which has increased dramatically in recent years. Perhaps the most significant of the changes that have occurred in recent years in the field of tax authority enforcement is that so far the performance of tasks has only concerned the execution of monetary payment obligations, it could be a tax, other public debt or a debt, but thereafter the NAV also carries out certain actions based on the general administrative code, such as the good maintenance or demolition of buildings, the removal of waste, vehicles withdrawn from circulation enforcement of obligations to deliver official signals.³

Furthermore, as is well known, from 1 January 2019, judicial enforcement tasks are also performed by the State Tax and Customs Authority. As a consequence, the detailed rules on confiscation of property, seizure ordered in criminal proceedings, execution of financial and property restrictive measures, and implementation of temporary and permanent inaccessibility of electronic data were incorporated into Act CLIII of 2017 on enforcement procedures to be carried out by the tax authority (hereinafter: Avt.).

The National Tax and Customs Administration will be established on 1 January 2011 by the merger of the Tax and Financial Control Office and the Customs and Finance Guard, at the same time the Tax and Financial Control Office and the Customs and Finance Guard will cease to exist.⁴

Act CLI of 2017 on the Tax Administration Code (hereinafter: Air.) Pursuant to Section 22, tax authorities are the state tax and customs authority, the municipal clerk as a municipal tax authority and the authority competent to decide on appeals against the decisions of the municipal tax authority.

From 1 January 2016, significant changes occurred in the organizational structure of NAV, so its central bodies became the Central Management and the Directorate General of Crime, and the territorial bodies are located directly below them. Under the Directorate General for Crime are the 7 criminal directorates, while under Central Management are the 22 county (capital) tax and customs directorates, the Directorate of Special Taxation and Customs, the Directorate of Airport, Appellate Operations, Deployment and Economic Supply, as well as the

² NAV évkönyv 2014 Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és annak 2014. évi tevékenységéről, Budapest, 2015. 12. o.

³ Olasz András: Újabb tendencia az adóhatósági köztartozás-kezelés és végrehajtás szabályozásában 106. o. https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/13383/13_olaszandras_t%C3%B6rdelt.pdf (2021.08.24.)

⁴ 2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról 87. § (1) bek.

Institute of Expertise, Information Technology and Training, Health and Culture. Thus, the previously three-tier government office was transformed into a two-tier central office.

The general responsibilities of tax authorities include recording taxes and assessing taxes. They are also responsible for issuing budget support, tax refunds and refunds, and in the absence of voluntary performance by taxpayers, and collecting public debts to be recovered in the form of taxes and taxes within the framework of enforcement procedures. The tax authority also performs tax-related audit tasks, within the framework of which compliance with the obligations prescribed by material and procedural legislation is checked.

1. General rules for tax enforcement

During the enforcement proceedings of the NAV, Act CLIII of 2017 on enforcement procedures to be carried out by the tax authority (hereinafter: Avt.) shall apply. However, unless otherwise provided for in this Act, Art. and Air. rules shall apply. It is also important to mention Act LIII of 1994 on Judicial Enforcement (hereinafter: Act on Judicial Enforcement), since this Act applies unless otherwise provided for in the aforementioned legislation.

Competence and competence of the tax authority

Questions of competence and competence of the tax authority are determined by Air. Controls. Directors are obliged under this Act to act on matters falling within their competence within their area of competence. If they fail to do so, they shall be instructed to do so by the superior body. Questions of competence and competence must be examined at all stages of the procedure.

Previously, the competence of the state tax and customs authority – in addition to collecting the tax constituting the primary task – basically belonged to the collection of public debts by legal persons and other organizations, provided that the law ordered the collection of public debts in the manner of taxes; In relation to natural persons, municipal tax authorities acted on matters relating to public debts to be recovered in the manner of taxes. It can be observed that over time the range of public debts that had to be collected as taxes and in which competence was divided among the authorities steadily increased.⁵

Sometimes the taxpayer has other debts that are prosecuted by the independent bailiff, and the same property is seized by both the tax office and the bailiff.

In the event of a conflict between a bailiff and a bailiff of an administrative body, i.e. if the same movable or immovable property has been seized by several bailiffs, the bailiff is entitled to continue enforcement proceedings.⁶

In these cases, the NAV cannot weigh in, in which case it must hand over the entire enforcement case before it to the bailiff. In essence, the tax office is considered to be an applicant in proceedings before a bailiff. The NAV is obliged to inform the bailiff about the change in arrears, the circumstances giving rise to the suspension and the statute of limitations. The bailiff is also obliged to inform the tax office about the acts he or she has taken. In this case, the independent bailiff distributes the amount received in accordance with the rules of the Act and transfers it to the tax authority.

⁵ Olasz András: Újabb tendenciák az adóhatósági köztartozás-kezelés és végrehajtás szabályozásában 108. o. https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/13383/13_olaszandras_t%C3%B6rdelt.pdf (2021.08.24.)

⁶ A végrehajtási eljárás alapvető szabályai 26. o. https://nav.gov.hu/data/cms432095/56_sz_fuzet_A_vegrehajtasi_eljaras_alapvet_szabalyai.pdf (2021.08.16.)

Another case, when the bailiff conducts the proceedings, is the transfer of cases due to the involvement of the lienholder. In this case, the bailiff continues the proceedings only in respect of the given asset, which actually covers the sale of the asset.

If the property is secured by a lien (in practice it is most commonly used as collateral), the bailiff informs the lienholder at the same time as communicating the valuation that he can enforce his claim arising from the lien within the framework of judicial enforcement proceedings. The court decides by order whether the lienholder's right to satisfaction has been opened and joined in the enforcement proceedings. If, in the case of a mortgage, the mortgagee is involved in enforcement proceedings, enforcement proceedings relating to that property are conducted by an independent bailiff appointed by the court. In this case, enforcement only has to be handed over to the independent bailiff in respect of the pledged property (Section 114/A of the Act on Civil Rights), while the tax authority continues the procedure in respect of the other assets.⁷

If taxpayers changed their place of residence or registered office, the entire case had to be handed over to the competent directorate in the absence of jurisdiction. If the taxpayer has its residence or permanent establishment in the jurisdiction of another directorate, it must be requested to conduct the on-site procedure at the address located in its jurisdiction.

In enforcement proceedings, it often happens that the seized property is located in another county. In such cases, the bailiff requests the directorate of the property where the property is located to inspect the property subject to foreclosure rights, determine its value and, if necessary, arrange for the property to be auctioned. Even in the case of seized vehicles, the debtor often declares that his car is located in another county or that its operator lives in the jurisdiction of another directorate. In this case, too, a request must be made to the competent directorate to inspect the vehicle, assess its appraisal and then arrange for its sale. In such situations, the requested Directorate must inform the applicant authority as well as the debtor of any action.

Enforcement order

The enforcement procedure begins when an employee of the debt management department determines whether the taxpayer has an enforceable debt.

A debt is a payment obligation for which the due date for payment has passed and has not yet been paid. As a rule, these debts can be enforced.⁸

To do this, you must have an enforceable document. Enforceable documents are issued in accordance with Avt. § 29 of the Treaty on the Functioning of the European Union. The most common documents I encounter in my work are returns, final official decisions, tax authority determinations, and various requests. In recent years, public debts to be recovered in the form of various taxes have increased significantly, a significant part of which is handed over to the NAV by tribunals, government offices and police stations on the EMEGKER data sheet.

By the end of 2020, NAV had already registered 221 monetary claims related to the request. Of these, 126 were related to ÁKR, 70 to AMBK and 25 to TVSZ. It also managed claims to the EU and the OECD.⁹

⁷ A végrehajtási eljárás alapvető szabályai 2019. 22. o. https://www.nav.gov.hu/data/cms488452/56_A_vegrehajtasi_eljaras_alapvet_szabalyai_20190830.pdf (2021.08.16.)

⁸ A végrehajtási eljárás alapvető szabályai, 2019, p. 2. https://nav.gov.hu/data/cms432095/56_sz_fuzet_A_vegrehajtasi_eljaras_alapvet_szabalyai.pdf (16.08.2021)

⁹ NAV évkönyv 2020 Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és annak 2020-as tevékenységéről, Budapest, 2021 Végrehajtás külső szervek megkeresésére 8. o.

In addition, the tax office has been implementing various authority decisions since 2018. These are mainly construction procedures (e.g. building demolition, good maintenance obligations) and the obligation to hand in vehicle authority signs. An increasing number of cases are cases of obligations to carry out property expropriation or waste disposal. These can be handed over by the competent government offices and municipalities to the tax office for enforcement on a VHCSEL data sheet, attaching, of course, the decision obliging the debtor to perform the act.

With the termination of the status of bailiff in 2019, NAV's enforcement activities were expanded with another task. The enforcement tasks carried out by the tribunal until then were continuously transferred to the tax authority. These are the largest number of confiscations ordered in monetary amounts, which the economic offices of the tribunals are obliged to hand over via the EMEGKER form. Furthermore, there are a good number of procedures related to the confiscation of tangible assets or the seizure of certain movable and immovable assets, which can be handed over via the TVSZ VHCSEL data sheet. Of course, the judgment handed down by the court and, in older cases, all documents relating to the enforcement procedure must be attached as annexes.

The tax office registers debts on a so-called bailiff's deposit card by tax type, in electronic form, in which, in addition to the due date of the debts, the registration number of the enforceable document is also indicated.

Cost of implementation

Enforcement costs are all costs and expenses incurred in connection with the collection of debts in enforcement proceedings.¹⁰

Flat-rate costs, minimum costs and out-of-pocket expenses may be charged as enforcement costs, which must be paid by the debtor. These costs are recorded by the tax office in a separate tax type in the debtor's bailiff's escrow account. So, the cost of execution increases the debtor's debt and Avt. In accordance with Paragraph 13(1), in all cases, the amount collected must first be set off against the enforcement costs charged. The debtor will only be notified of the imposition of the flat-rate costs and the minimum costs, which must be sent to him within 8 days of being charged. An enforcement objection may be lodged against this. Only the imposition of out-of-pocket expenses must be decided by the bailiff in the form of an order, against which the debtor may appeal as an appeal.

The detailed rules relating to the cost of implementation are laid down in the Avt. on the one hand, and in the "Minister for National Economy No. 8/2018 (III.19.) NGM Regulation on the detailed rules for determining and paying the costs of enforcement incurred in the course of enforcement proceedings to be carried out by the tax authority and the flat-rate costs for enforcement'.

Upon each initiation of enforcement proceedings, a flat-rate enforcement costs of five thousand forints will be imposed. In the case of specified enforcement actions, this amount is ten thousand forints per on-the-spot procedure, after prior notice of voluntary performance. However, if the procedure involves transferring only an overpayment on a tax current account or the debtor's debt does not reach ten thousand forints, the NAV may not charge a flat rate.

The minimum cost is charged during movable and immovable executions, the amount of which is also five thousand forints. If the reservation is made on the basis of a register, it must be required separately for each booking. This also applies to immovable property seizures and movable seizures based on the Register of Vehicles and the Register of Vessels and Aircraft.

¹⁰ A végrehajtási eljárás alapvető szabályai 9. o.
https://nav.gov.hu/data/cms432095/56_sz_fuzet_A_vegrehajtasi_eljaras_alapvet_szabalyai.pdf (2021.08.16.)

The other case is when the booking is made during an on-site procedure. It shall then be charged once in the case of several attachments of movable property effected or attempted to be effected simultaneously at the same location. Therefore, during the procedure, the minimum costs are always charged during the very first on-the-spot procedure. However, it happens that movable property is seized at several locations in the debtor's enforcement case. In this case, five thousand forints of implementation costs are prescribed per location.

In most cases, the tax authority will charge the following certified costs as out-of-pocket expenses in connection with the enforcement of enforcement:

- transport costs in the case of transport of seized movable property,
- the cost of storing the seized movable property,
- fees incurred in connection with the appointment of an expert appraiser,
- administrative service charges incurred in the course of enforcement of immovable property,
- the contributor's fee due to the intermediate body in carrying out the specific act.¹¹

Cash expenditure can therefore be said to include all costs incurred in the course of enforcement proceedings in a manner that can be verified by invoice. I think it is important to mention that these costs are advanced by the tax office. That is why enforcement costs are recognised first of the amount recovered, followed by other debts.

In most cases, costs related to the removal and storage of seized movable property and administrative service charges incurred during the seizure of immovable property are incurred. At national level, it can be said that in most cases the removal of movable property is carried out by companies under contract with the tax office. After the completed transports, the issued invoice is handed over to the bailiff, who forwards it to the Management Department of the Central Management of the NAV, where arrangements are made for the allocation of the invoiced amount. As far as I know, most county administrations store seized movable property in rented properties, for which they pay rent to the owner.

In the case of real estate enforcement, the fee for foreclosure and mortgage registration, which is defined in Act LXXXV of 1996 (hereinafter: Fees Act), is also paid by the NAV to the land registry department of the county government office, and later deducted from the amount received during enforcement. The fee for registering enforcement rights is currently HUF 6,600, while the fee for registering mortgages is HUF 12,600. After the auction of the real estate and the termination of the enforcement procedure, the fee for the cancellation of registered rights must be paid to the government office by the owner of the property. Until the owner pays for this, the government office will not cancel the right, even though it has received a notification from the tax authority about the cancellation of registered rights.

Obstacles to implementation

There are two cases of obstacles to the enforcement procedure. One is the suspension of enforcement proceedings and the other is the suspension of proceedings. These are obstacles in enforcement proceedings that must be examined before any action is taken, since no enforcement action can be taken in both suspended and suspended proceedings.

Procedural law distinguishes between procedural obstacles according to where, when and how the reason, circumstance and change preventing the continuation of proceedings arises. In general, if a change occurs in permanent and external circumstances outside the procedure (objective reasons) that can only be averted (or eliminated) in the long term, or if the participants of the procedure refuse to cooperate expected during the procedure, there is room for suspension. Suspension is granted when external circumstances have a more immediate effect,

¹¹ A nemzetgazdasági miniszter 8/2018. (III. 19.) NGM rendelete 2. § (1) bekezdés

their treatment depends on the conduct of the participants in the proceedings or the legal basis of the proceedings is called into question.¹²

Enforcement proceedings may be suspended by the tax authorities or the court, which has several cases. The most common case is the involvement of lienholders, which has already been mentioned in the questions of competence.

Another common case is when the debtor requests a stay of enforcement in view of reasonable circumstances. This could be some kind of natural disaster, an industrial disaster, or the number or serious illness of the persons covered by your maintenance obligations. However, it is important to note that the reasonable circumstance must be temporary and must be proven, and the debtor has not previously been subject to a procedural fine during the enforcement proceedings.

Enforcement proceedings suspended

(a) from the day following receipt by the tax authority of the application for payment relief until the date on which the decision on the application becomes final, if the debtor has submitted his application for payment relief within 8 days of the due date of the debt;

(b) from the date on which the decision granting deferment or payment by instalments becomes final until the payment of the debt as set out in that decision, if, at the debtor's request, deferment or payment by instalments has been granted;

(c) from the day following the day on which the application for suspensive effect came to the attention of the tax authority until the final decision on the application, if the first application for suspensive effect submitted in the course of an administrative action against a decision of the tax authority has not yet been finally adjudicated;

d) from the winding-up order until the final conclusion of the winding-up proceedings, if the tax debt of the entity has been ordered to be paid by the member (shareholder) or executive officer liable to be liable, or

(e) if so provided by law.¹³

In enforcement proceedings, I most often encounter cases of submitting an application for payment relief. Among these, it is very rare for taxpayers to submit applications within 8 days of the due date. It can be said that in most cases they already make use of the payment discount when enforcement has been initiated. However, it is important to clarify that there are certain types of taxes for which payment relief is excluded. Such debts include advances on income tax from individuals, income tax deducted and contributions deducted from individuals by the paying agent. In these cases, there is also no pause in the proceedings, since the application for this type of debt is rejected by the office.

In the enforcement field of NAV, the Payment Discounts and Enforcement Department deals with the evaluation of applications for payment discounts. The enforcement departments are informed on a daily basis of the receipt and assessment of applications concerning taxpayers in the process of enforcement. This is all the more important because no enforcement action can be taken in proceedings that are suspended, and ongoing actions must also be withdrawn or suspended. The suspension occurs automatically when the specified reason occurs, the tax office does not notify the taxpayer separately about it.

Upon the occurrence of the circumstance giving rise to the suspension, the bailiff must revoke the authority transfer order and inform the employer to suspend the deduction in connection with the income attachment issued. If a transfer was made to the NAV escrow account during the period of suspension, either by the financial institution or the employer, it must be returned to the debtor within 8 days. In such cases, the tax office makes a separate note

¹² Kommentár 1994. évi LIII. törvény a bírósági végrehajtásról 113. o. https://dea.lib.unideb.hu/dea/bitstream/handle/2437/102484/file_up_GyekiczkyT-Kommentar-AltalanosResz.pdf?sequence=1&isAllowed=y (2021.10.05.)

¹³ Avt. 16. § (1) bekezdés

on the amount returned, as in this case the office is also obliged to pay interest for late payment if it reaches or exceeds HUF 1,000.

In respect of movable property seized in the course of proceedings, the effect of attachment shall remain the same during the period of suspension, provided that the tax office cannot arrange for its removal and sale. The movable property must be left in the custody of the debtor, may be used for its intended purpose and must be preserved in good condition. If the movable property has already been delivered to the NAV auction hall or has been seized, it cannot be returned to the debtor's possession. However, during the period of suspension, the law does not preclude the sale of seized movable or immovable property outside the auction. However, it is essential that it must be requested by the debtor. The debtor can use this form of sale at any time even during the suspension.

This rule also applies to foreclosure and mortgaged immovable property. The land registry entry is not cancelled, but the office cannot take action to sell the property.

Termination of enforcement proceedings

There are two types of images that can terminate the enforcement procedure. On the one hand, the tax office terminates the procedure if some condition is met, or enforcement ceases on the basis of law.

Cases of termination by NAV are defined in Avt. Section 18(1). It is important that enforcement proceedings must be terminated by order.

Most often, procedures are terminated for the following reasons:

- the debtor has paid the debt in full,
- the debt has been fully recovered by the tax authorities,
- the debt has been discharged in full by the tax authorities,
- the right to enforce debts is time-barred under the rules applicable to it,
- in the case of enforcement on request, the authority requesting recovery or requesting recovery has so requested.¹⁴

Enforcement is terminated without special measures on the basis of law in the event of the death of the debtor, if enforcement is not carried out at external request and if the law so provides.

Statute of limitations

There are also several types of statutes of limitations in taxation, but the most important for the purposes of this study is the limitation of the right to bailiff, which is defined by Avt. § 19. I also think it is important to mention the limitation period for the right to enforcement because it must be examined at all stages of the procedure. Enforcement cannot be carried out on a time-barred debt, although the law does not prohibit the taxpayer from performing it voluntarily.

The debt and the right to perform a specific act lapse 4 years after the last day of the calendar year in which the due date falls. If the tax authority has taken enforcement action, the limitation period is extended by 6 months.¹⁵

There are several cases in which the limitation period is suspended or interrupted. A suspension occurs when the limitation period is suspended due to a case (e.g. final payment relief, litigation, probate proceedings, etc.) and this period is not included in the statute of limitations, i.e. the limitation period is extended by this amount. There are also types of debt, such as specific enforcement acts, court debts (confiscation of assets, criminal costs) and student loan debts, where the limitation period is interrupted by any enforcement act, i.e. the limitation period for the right to enforcement starts again for each enforcement act. Interruption therefore means that

¹⁴ Avt. 18. § (1) bek.

¹⁵ Avt. 19. § (1) bek.

the limitation period begins completely anew, as if the original debt had been given a new due date.

2. Legal remedies during enforcement

Az Air. Its entry into force also brought about substantial changes in the possibilities for redress.

Decisions no longer become final, but final upon notification. The current procedural law rule breaks with the institution of *res judicata* with regard to German-administrative science and links deadlines to becoming final. Furthermore, the new procedural rules no longer provide for the rejection of proceedings without examining their merits, but for the rejection of an application under certain conditions.¹⁶

Objection to enforcement

In enforcement proceedings, the debtor, the applicant for recovery, the authority requesting recovery, or the authority requesting enforcement may lodge an enforcement objection against the unlawful act or failure to act of the tax authority or the independent bailiff pursuant to Section 36, or the person whose right or legitimate interest is infringed within 15 days of becoming aware of the measure or failure to act complained of, to the tax authority of first instance carrying out enforcement. If an enforcement objection is lodged with the tax authority of first instance against the unlawful act or failure to act of the independent bailiff, the tax authority shall notify the independent bailiff thereof as a matter of priority.¹⁷

The objector shall identify the measure complained of and state the reasons for requesting its annulment or alteration. In the course of my work, I have already encountered several excuses. In many cases, debtors usually object to the valuation of the seized movable or immovable property determined by the bailiff.

During on-the-spot proceedings, enforcement proceedings were also objected to, most often on the grounds that the debtor did not know about the debt, did not live at that address for years or was not even known. In such cases, we sometimes had to record the objection in a report drawn up on the spot. It also often happens that debtors object to the whole procedure, consider it illegal, but they cannot indicate a single act or omission that would have been unlawful. In these cases, either the objection must be rejected or referred to the Board of Appeal, who in many cases upholds the enforcement action and the enforcement procedure continues.

The enforcement objection will be dealt with within 15 days by the competent Authority Department of the NAV Directorate of Appeal, the superior body of the NAV Directorate. The order dealing with the enforcement objection may be appealed independently, which will be judged by the head of NAV.¹⁸

Appeal

The Act also provides for the possibility of independent appeal against decisions taken in enforcement proceedings for those for whom the decision contains provisions. The decision may be appealed within 15 days. You can do this after 15 days, but in this case an application

¹⁶ Adóvilág a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szaklapja augusztusi szám, Dr. Alvári Diána: A jogorvoslati eljárások az adóigazgatási rendtartásról szóló törvényben 24. o.

¹⁷ Avt. 24. § (1) bekezdés

¹⁸ A végrehajtási eljárás alapvető szabályai 7. o.
<https://nav.gov.hu/data/cms432095/56.sz.fuzet/A vegrehajtasi eljárás alapvető szabályai.pdf> (2021.08.16.)

for certification must also be submitted. If the taxpayer fails to attach this, the tax office will warn him to submit it by setting an 8-day deadline. In all cases, the decision shall include the legal remedies available, their deadlines and possible fees.

Independent appeals are most often used in the following cases:

- rejecting an application for evidence relating to failure to comply with the time limit for return, filing, notification, appeal or other legal remedy,
- rejecting the taxpayer's request for a reaudit,
- the order of freezing or interim protective measures, against a decision imposing a procedural fine.¹⁹

In the field of enforcement, appeals may be made against decisions rejecting the application, objections to service and decisions on transfer to public authorities. Although the decision to impose a precautionary measure is served and proceedings are carried out by the bailiff on that basis, it is taken by the Inspection Department and the appeal must therefore also be lodged with them.

It is important that the appeal has suspensory effect on the implementation of the decision. In such cases, the enforcement procedure is suspended, so the bailiff does not take enforcement actions. The seized assets are seized, but no action can be taken to sell them.

The person entitled to appeal may waive his right to appeal within the time limit for appeal. If he so decides, he may not subsequently revoke his waiver of the right of appeal. The appeal may not refer to any new fact or evidence that was already known to the claimant before the expiry of the deadline for comments during the first instance decision or inspection.

The tax office, knowing the appeal, may amend or revoke its previously made decision. It rejects the appeal if, for example, it was received late and the taxpayer did not excuse the delay, or the appeal is unclear or contradictory. The refusal is decided by the tax authority of first instance in an order, which can also be challenged by appeal. You also have the option to terminate the procedure.

If the tax authority of first instance does not revoke the contested decision or amend, rectify or supplement it in accordance with the appeal, it shall submit the appeal to the superior body with all the documents relating to the case. The appeal shall be dealt with by the superior body, which examines the decision appealed against and the procedure preceding it. The general procedural time limit for a decision is thirty days, except for appeals against subsequent tax assessments, which are sixty days. The tax authority of second instance shall decide taking into account all the facts obtained in the appeal procedure and the documents submitted. On that basis, it may confirm, annul or vary the decision at first instance. If the original decision is annulled, it may even order a new procedure.

Claim lawsuit

In this section, I would like to introduce the legal institution of enforcement claims in a few more lines, as it often happens during proceedings that 3rd parties make use of this possibility, mostly in connection with car reservation. The facts of the claim action are set out in Chapter XL of Act CXXX of 2016 on the Code of Civil Procedure.

Any person claiming the seized property on the basis of his ownership or other right which prevents the sale in the course of judicial, administrative or tax enforcement may apply for release of the seized property from seizure by means of an action. However, a person who is liable for the debt to be enforced in the same way as the debtor has no claim to the seized

¹⁹ Air. 122. § (3) bekezdés

property, except for a spouse whose liability for the debt exists only up to his or her share of the joint property. This spouse can already claim the object of the seized separate property.²⁰

The application must be lodged with the district court in whose territory the attachment was made. Only this district court has jurisdiction to hear the claim. The application must contain the name of the bailiff, his registered office and the number of the enforcement case. The lawsuit can be brought without a time limit until the bailiff or court releases the reservation or, in the event of a successful sale, distributes the amount received. However, a claim action only has suspensive effect if it is initiated within 8 days of booking. In such cases, the court immediately notifies the bailiff. If real estate is the subject of the lawsuit, you must also notify the real estate authority. It also suspends enforcement proceedings in respect of the property included in the action, which lasts until the final conclusion of the action. The court decides on the suspension of enforcement of property in the form of a decision, against which an appeal may be lodged.

Common rules for enforcement

Initiation of implementation

The most important thing when initiating enforcement proceedings is to establish whether the taxpayer has an enforceable debt. A debt is enforceable if its payment has expired and has not yet lapsed. If an employee of the debt management department has determined that the taxpayer has an overdue debt that has not yet lapsed and does not have a decision to pay installments or deferral of payment, a payment notice will be served on him, informing him about the title and amount of the outstanding arrears. This notification shall also indicate how the taxpayer can settle its arrears and a deadline by which it may do so. The taxpayer has 15 working days to pay the arrears. If the debt is not paid by the given deadline, the tax office initiates enforcement proceedings. After that, the asset exploration process begins, where it is checked whether the debtor has a declared permanent income (job, receives other benefits), and the NAV has the opportunity to request financial institutions whether the debtor has a bank account anywhere, whether he has any savings account, or whether he uses a safe deposit box.

Unlike before, the principle of gradualism no longer applies in tax enforcement, the issuance of an official transfer order (debt collection), income attachment and, depending on the result of asset discovery and the amount of tax debt, seizure based on the register (vehicle, company, land register) usually takes place simultaneously or within a short period of succession. The enforcement action to be taken at what stage of the proceedings therefore depends on the decision of the acting bailiff. In general, an act is justified if it appears to be a quick and efficient, cost-saving means of recovering NAV's claim and, taking into account the principle of proportionality, has the least restriction on the debtor.²¹

In the case of taxpayers with a net debt not exceeding HUF 10,000, only a call for payment will be sent, no enforcement action may be taken in these cases, except for the transfer of current accounts. An exception to this is arrears registered as confiscation, as such debts must always be fully explored and, if the amount cannot be collected by administrative enforcement, movable or immovable property may be seized.

²⁰ Dr. Dobáné Dr. Madarász Arabella bírósági titkár: A végrehajtási igényper és „nemperes” előzménye 2018. 4-5. o.

<https://www.mabie.hu/attachments/article/827/A%20v%C3%A9grehajt%C3%A1si%20ig%C3%A9nyper%20%C3%A9s%20E2%80%9Ememperes%E2%80%9D%20el%C5%91zm%C3%A9nye.pdf> (2021.09.26.)

²¹ A végrehajtási eljárás alapvető szabályai 10. o.
https://nav.gov.hu/data/cms432095/56._sz._fuzet_A_vegrehajtasi_eljaras_alapvet__szabalyai.pdf (2021.08.16.)

In the case of arrears exceeding HUF 10,000 but below HUF 100,000, only current account transfers, official transfer orders and income attachments may be carried out. If these fail, the debt may be classified as a debt subject to provisionally unsuccessful enforcement and may be registered as such until the debt becomes enforceable or the right to enforcement lapses.

If the tax debt exceeds HUF 100,000 and the public debt to be recovered as taxes exceeds HUF 200,000, vehicle ownership will be queried from the KEKKH database and real estate ownership from the TAKARNET register. At this stage of the procedure, income may be attachment, the issuance of an authority transfer order, the seizure of a motor vehicle and the registration of an enforcement right or mortgage in respect of immovable property. After that, the entire enforcement file is handed over by the administrator to the enforcement department, where the procedure continues. The Enforcement Department has the power to enforce at the taxpayer's address, registered office, establishment or other known address and to arrange for the sale of seized assets.

When taking enforcement actions, the first step is to examine whether the debtor has an overpayment recorded in his tax current account. If the tax authority records an overpayment in addition to the debt owed by the debtor, it may set off the amount of the overpayment that can be transferred against the registered debts as an enforcement act and notify the debtor at the same time.

In the case of companies, both the initiation and termination of enforcement proceedings must be reported electronically to the court of registration, who indicates the fact of enforcement in the register of companies.

Authority transfer order (debt collection)

A public transfer is a transfer that is made at the request and for the benefit of the beneficiary without the provision and approval of the account holder. As the name implies, a public transfer is nothing more than a credit transfer, except that while in other cases the payer himself has control over the funds on his payment account and is the initiator of various money movements, in the case of this payment method, the payment account is debited and the initiation of the transfer is initiated without the permission and involvement of the payer, i.e. towards the holder.²²

Experience has shown that the quickest and easiest way to recover arrears is to enforce the debtor's funds held with the payment service provider, as in many cases the entire arrears are recovered even at the beginning of the procedure. In most cases during enforcement proceedings, it is worth initiating enforcement with this act.

NAV bailiffs and debt management administrators have the right to electronically request financial institutions operating in Hungary to find out whether the debtor has a payment account with them. This request is a request generated by the enforcement system, the sending of which is approved by the head of department, also by electronic means. The system includes the electronic contact details of the central offices of all financial institutions operating in Hungary. The administrator can choose which financial institution to contact from the list, but information must be requested from all institutions first.

Banks also respond to these requests electronically and state in their answers whether the person queried by the tax office has a payment account with them. If the debtor has an account managed with the financial institution, the balance is also indicated in the information.

²² Szepesi Ádám: A hatósági átutalás, mint fizetési forma és jövőbeni fejlesztési lehetőségei (Gazdaság és Pénzügy 2018/4. szám 335. o.

<https://bankszovetseg.hu/Public/gep/2018/jav%20imp%20334-363%20Szepesiu.pdf> (2021.09.29.)

In this information, banks send information not only about accounts, but also about any safes, savings and bank deposits that may be managed with them.

Subsequently, the official transfer order is issued, which is sent by the bailiff to the banks where the debtor's account is managed. Collection can be issued to accounts managed at several financial institutions.

Often, an account has multiple owners. It is important to note that funds held in an account held by more than one account holder with a financial institution may be subject to enforcement in full against a claim against any account holder. In this case, all account holders must be notified that the account has been charged.

The non-debtor account holder may bring a claim against the enforcement applicant for the repayment of the money to which he is entitled deducted from the account. If such an account is credited, in most cases this option is used by non-debtor account holders who are trying to prove that they are entitled to the full amount.

The financial institution debits the debtor's account with the amount specified in the authority transfer order and transfers the requested amount (or its available part) to the NAV escrow account. If the account does not have sufficient funds for execution, the financial institution shall hold the authority transfer order pending such provision, but not exceeding 35 days. If the order could not be executed within that period, it shall be returned by the financial institution.²³

Until the outstanding debt is settled, the debt collection can be issued an unlimited number of times to the same bank account.

When placing an official transfer order, I consider it very important to mention that the amount exempt from enforcement must be left on the bank account of the debtor who is a natural person. It is the responsibility of the financial institution executing the authority transfer order to enforce the exemption or limit its performance. However, banks sometimes do not take this into account and the debtor submits an enforcement objection to the tax authority.

Exempt from enforcement shall be an amount corresponding to the minimum amount of the current old-age pension. This amount is HUF 28,500 in 2024.

An amount exceeding four times the minimum amount of the retirement pension may be enforced indefinitely from the amount due to a natural person held by the payment service provider, and 50 % of the amount below that amount between the minimum amount of the retirement pension and four times the minimum amount of the retirement pension may be subject to enforcement.²⁴

Authority transfer orders are one of the most common enforcement acts, it is worth being outside for the entire duration of the procedure, because it is not possible to know when a larger amount of money will arrive in the debtor's account.

If a taxpayer obliged to open a cash account makes a cash payment to another taxpayer also obliged to open a cash account in the course of its taxable activity, its amount may not exceed HUF one and a half million. The threshold shall include payments made between them during a calendar month, based on the consideration plus value added tax for the supply of services or goods specified in the contract.²⁵

Income attachment

²³ A végrehajtási eljárás alapvető szabályai 14. o.
https://nav.gov.hu/data/cms432095/56._sz._fuzet_A_vegrehajtasi_eljaras_alapvet__szabalyai.pdf (2021.08.16.)

²⁴ Vht. 79/A. § (2) bekezdés

²⁵ Art. 114. § (3) bekezdés

The other most common enforcement act after a transfer order from the authority is income attachment, which can be issued on the debtor's salary or pension. As the name implies, this act can only affect individual debtors.

For the purposes of implementing legislation, wages are not only wages based on the strict employment relationship, but also:

- remuneration by virtue of government service, civil service, civil servant status and service,
- remuneration based on public employment status,
- the remuneration due to the member of the cooperative by virtue of the employment relationship,
- income of the member of the creative and working community,
- a salaried scholarship for the holder of a scholarship for further scientific training,
- any remuneration, allowance or claim arising out of his work which he regularly receives from any body or person.²⁶

The tax office sends the income attachment electronically to the debtor's employer. This is essentially an invitation for the employer to withdraw the amount indicated in the attachment from the debtor's wages and transfer it to the bailiff's escrow account. At the same time, the debtor must be informed of the attachment of income.

Within 15 days of service of the attachment, the employer is obliged to inform both the tax office and the debtor about the amount that can be blocked per month, as well as other factors affecting the attachment. Such influencing factors may be, for example, other bailiff attachments on the debtor's income or jobs that have ceased to exist in the meantime.

As a general rule, 33 % of the debtor's net income is deductible, unless he also owes money by way of maintenance, social security benefits wrongly taken out or an employee wage claim against the debtor. In such cases, the deduction may be up to 50 % of net wages.

According to the rules of the Vht., that part of the income paid which corresponds to the minimum amount of the old-age pension is exempt from enforcement. However, that part of the salary paid which exceeds five times the minimum amount of the old-age pension may be enforced without restriction. As I already wrote in the debt collection, the minimum amount of the current old-age pension is HUF 28,500.

However, there are types of income exempt during income attachment, from which deduction is prohibited by law. The full list can be found in § 74 of the Vht. Perhaps the most common types of income are family allowance, care allowance, maternity allowance, income support for the unemployed and disability benefit.

Attachment of movable property

General rules on attachment of movable property

With regard to the general rules on attachment of movable property, first of all, I would consider it important to clarify what constitutes movable property. Unfortunately, neither the Avt. nor the Vht. define the nature of movable property. It is perhaps worth starting from the fact that both laws consider movable property to be objects of value existing in physical reality, as well as claims, claims and rights with pecuniary value. In various bailiff trainings, movable property has been defined several times as anything that is not immovable property. Movable property is considered in legal literature to be things that can be moved from one place to another without prejudice to their condition. On this basis, movable property includes equipment, tools, machinery, receivables, securities and business shares.

²⁶ Adósság letiltása munkabérből 2021 szabályai <https://profitline.hu/Adossag-letiltasa-munkaberbol-2021-szabalyai-419385> (2021.10.02.)

Seizure may be made of movable property in the debtor's possession, custody or other movable property likely to belong to the debtor.

Movable property in the debtor's possession or custody may not be seized if it can be established beyond doubt from the mark or other circumstance on it without any proof that the movable property is not in the debtor's possession.

During the marital partnership, the property of the spouses or of either spouse may also be seized in separate enforcement against either spouse. There is no room for attachment if the spouse against whom enforcement is not directed proves beyond reasonable doubt that the property in question does not belong to the matrimonial community of property, but to his or her separate property.²⁷

It follows from the above that any movable property which is in the debtor's possession may be seized, unless it can be established beyond reasonable doubt that it belongs to a third party. The debtor can prove this with an invoice or possibly with a lease agreement.

The seizure of assets is carried out by means of a census in the booking protocol. The order of attachment of movable property is determined by the bailiff. This will be important when selling at auction, as the order of sale is the same as the order of booking.

The valuation of seized movable property is estimated by the bailiff. When determining the appraisal, it is worth starting from the sales price and then taking into account the current state of the thing. The seizure record must also list the assets that the bailiff waives due to their poor condition and worthlessness.

The attachment shall continue until the movable property subject to enforcement covers the claim, its contributions and enforcement costs. As a general rule, the value of seized movable property may not exceed three times the amount owed and twice as much in the case of movable property sold by electronic auction. This rule was introduced because in electronic auctions bidding starts from half the estimated value.

Assets exempt from enforcement

The scope of assets exempt from enforcement is determined by the Vht. The law provides a very long list of assets that cannot be seized.

Exempt assets can be said to be things necessary for the debtor's subsistence, subsistence or the exercise of his profession. However, I think it is important to point out that this does not apply to business organisations, and in their case the objective of protecting subsistence cannot be interpreted.

- the necessary articles of clothing, 3 outerwear, 1 winter coat, 1 top-dresser, 3 pairs of footwear,
- the bed linen required: 1 set per person with 2 covers,
- furniture required according to the number of members of the debtor's household, not more than 3 tables and 3 cabinets or other furniture serving the same purpose, 1 bed or other bed per person and 1 chair or other seating furniture,
- the necessary heating and lighting equipment,
- kitchen and household appliances essential to the debtor's household, 1 refrigerator or freezer and 1 washing machine,
- medicines, medical and technical aids necessary for the debtor's illness and physical disability, the motor vehicle of the debtor with reduced mobility,
- food for 1 month and fuel for 3 months for the debtor and members of his household.²⁸

²⁷ Vht. § 86

²⁸ Vht. 90. §

In the case of a debtor engaged in agricultural production, seeds needed to cultivate his land, agricultural machinery and related equipment, draught animals and fodder, and 1 cow or other farm animal and its feed sufficient for 3 months shall also be exempt from attachment.

During on-the-spot procedures, we usually encounter these movable property. One of the contents of the booking record is also the listing of assets exempt from booking.

Security and special petroleum reserves owned by the Hungarian Hydrocarbon Stockpiling Association are also considered exempt from seizure. The association keeps a register of these stocks on its website, from where bailiffs can also obtain information.

Another immovable property that cannot be seized is that which is deposited in public storage. Act XLVIII of 1996 on Public Storage defines the concept of public warehouse, according to which a public warehouse is a Hungarian branch of a joint-stock company or foreign-based company where goods may be deposited for safekeeping under contract for public storage. In essence, a public warehouse transaction is a contract between the public warehouse and the depositor of the goods, under which the public warehouse is obliged to keep the goods deposited with it and to issue a public storage certificate. This warehouse ticket consists of two parts, the goods note and the pledge note. The person who owns both the goods note and the pledge note may dispose of the goods. However, the goods stamp and the pledge note can already be seized during enforcement proceedings, even separately.

Booking Protocol

A record must always be made of the reservation, whether the reservation is made on the spot or on the basis of records. The contents of the booking protocol are set out in Sections 35 and 88 of the Vht. The NAV bailiffs make the reservation by filling out the form provided for this purpose.

The minutes shall include:

- (a) the parties and other interested parties present (representatives of the parties, administrator, receiver, witness, adult family member living with the debtor, etc.) name and place of residence, and the name and office address of the bailiff and legal representative,
- (b) the place and date of the proceedings,
- (c) the title and amount (subject) of the claim to be enforced,
- (d) the name of the court (authority) ordering enforcement and the enforceable the name and file number of the document,
- (e) a description of the enforcement act,
- (f) requests and comments from parties and other interested parties,
- (g) other data and circumstances specified by law.²⁹

The seizure record must also contain the number of people living in the debtor's household, the name of the owner of the property, as well as a list of assets that the bailiff has omitted due to their unmarketability or obsolescence and assets exempt from seizure. In addition, the most important content of the booking record is the name of the seized property, the description of the identification data and its estimated value.

The seized assets must be recorded in the report in an identifiable way, therefore it is essential to view them on the spot and examine their technical condition. For accurate identification, it is always advisable to look for some kind of unique identifier on the movable property, such as serial number, type, year of manufacture. During the reservation of movable property on the spot, we always take photographs of the seized movable property so that we can easily identify

²⁹ Vht. § 35 (2)

it later. If there is no identification plate on the item, an etiquette label is placed on it, which the bailiffs stamp with the official stamp and fix on it the seizure lot number of the movable property.

If during the booking the bailiff does not accurately describe the details and characteristics of the seized property, it may have serious consequences later. It is conceivable that the debtor will exchange it for another cheaper asset by the time it is dispatched for sale. In the booking report, the assets must be listed in items in the table provided for this purpose. Several movable property may be included in a single item. The first column of the table contains the item number, the second the number of assets, the third the properties and identification data, and the fourth column the estimated value.

During the booking process, it is very important that the bailiffs group the movable property correctly. There have been several times when you have had to make a reservation in a clothing store. In such cases, piecemeal census is not feasible as it takes a lot of time. Efforts should be made to compile such quantity groups as can be most effective from the point of view of sales. For grouping in the minutes, during the sale, the auctioneer is bound. For example, if 50 sweaters are seized under one lot, they can only be sold in one.

The contents of the booking record made during the seizure of movable property at the office premises are the same as described above. Without the presence of the debtor, the bailiff has the opportunity in the office to seize the debtor's road, water and air vehicles, business shares or the debtor's claims against third parties on the basis of records.

Rules for vehicle reservation

Before describing the rules of vehicle reservation, it is worth saying a few words about what constitutes a motor vehicle. This was done by Decision No 1/1975 (II.5.) Appendix 1 of Joint Decree KPM-BM on Road Traffic Regulations.

According to it, a motor vehicle is a vehicle which is powered by an integral power unit. However, agricultural tractors, slow-moving vehicles, mopeds and trams are not motor vehicles.³⁰

In the course of the procedures of the tax authority, vehicle reservations are most often made on the basis of records. The Avt. Section 47(1) states that the tax authority may seize a vehicle on the basis of data contained in the vehicle register if the debtor is registered as the owner of the vehicle or, failing that, if the vehicle belongs to the marital joint property.

Bailiffs have the right to access the KEKKH database, which is a national vehicle registration system. This register shall contain details of the vehicle, the owner, possibly the keeper and the holder of the vehicle registration.

If the bailiff is satisfied that the vehicle belongs to the debtor, he draws up a booking report. This report is then sent to the debtor and to the traffic management authority, who shall take immediate action to register the prohibition of alienation and encumbrance.

In the case of a reservation based on the register, the debtor must be called upon to settle the debt and send the vehicle registration to the tax authority for seizure within 15 days. This report must also warn the debtor that if the debt is not settled by the specified deadline, the tax office will arrange for the seizure of the registration book and registration certificate, or for the vehicle to be withdrawn from circulation and subsequently sold.

It should be emphasized that the reservation does not automatically mean the withdrawal of the vehicle from circulation, the tax authority will take action for this at the latest at the time of setting up the auction notice. The seized movable property, including the vehicle, may be sold 30 days after the seizure or after obtaining the data of the lien register [Avt. § 58(1)]. After

³⁰1/1975 (II.5) KPM-BM Közúti Közlekedési Szabályok Közös Szabályzata 1. függelék II. A közúti járművekkel kapcsolatos fogalmak (b)

the 6-month moratorium, the tax authority will arrange for the sale of the vehicle of a debtor engaged in business activities [Avt. § 47(2)]. That is, during this period, the debtor can use his vehicle to continue his activities, thereby getting the opportunity to restore solvency, to raise the amount necessary to pay the debt.³¹

The valuation of the vehicle should be carried out through an on-the-spot procedure in order to obtain accurate information on its current technical condition. However, it is possible for the bailiff to make an estimate when booking on the basis of the register, taking into account EUROTAX data, where the market value of similar vehicles should be taken as a basis. However, we do not apply it in practice, as the exact technical condition of the seized vehicle is unknown, so an incorrect estimate can easily be established.

In case of booking on the spot, the reservation is made by a census in the above-mentioned booking protocol. During the on-site procedure, the bailiff can obtain information about the owner on the basis of the registration certificate. Here, the bailiff can view the vehicle, take photographs of it and get accurate information about its technical condition. In the case of an on-the-spot booking, the herd book must also be seized, if this fails, the reason must be stated in the minutes.

Account must also be taken of the debtor's occupation during the proceedings, since a motor vehicle essential for the exercise of the profession is exempt from attachment if its valuation is less than the 13/2001 budget. (X.10) IM Regulation.

In the course of judicial enforcement, a motor vehicle essential for the exercise of the debtor's profession (profession) of a natural person is exempt from attachment if its estimated value is less than

- a) HUF 150,000 in the case of motorcycles;
- b) HUF 1.2 million in the case of passenger cars;
- c) HUF 3.5 million in the case of buses;
- d) HUF 3.5 million in the case of trucks;
- e) in the case of a semi-trailer tractor (including the trainset), HUF 5 million.³²

If the valuation of the vehicle is less than the amount described above, it should be included among the exempt assets. However, the value of the vehicle must always be determined and recorded in the report.

If the appraisal of the vehicle is higher than that fixed in the regulation, it can be seized and sold, but the amount specified in the IM Regulation is due to the debtor from the part of the purchase price received, less the costs of enforcement.

In practice, this includes individual entrepreneurs engaged in passenger and freight transport.

The tax authorities also have the possibility to seize vessels and aircraft, which are seized in the same way as motor vehicles, except that at the same time as the seizure, the documents authorising them to participate in traffic (navigability certificate, national navigation document in the case of vessels, navigation certificate, airworthiness certificate in case of aircraft, certificate of registration) must also be seized. The booking record must also be sent to the debtor and to the authority keeping the register. At the request of the bailiff, the authority keeping the register is obliged to provide information on the details of any mortgagee and on the registration of enforcement rights.

³¹ Dr. Gyurcsik Petronella: A járműfoglalás gyakorlati kérdései az adóhatóság előtti végrehajtási eljárásokban 2022. <https://ado.hu/ado/a-jarmufoglalas-gyakorlati-kerdesei-az-adohatosag-elotti-vegrehajitasi-eljarasokban/> (2022.04.11.)

³² 13/2001/EK (2001. december 10.) IM rendelet az adós foglalkozásához alapvetően szükséges gépjárművek lefoglalása alóli mentességről 1. bek.

Seizure of a claim

A seizure of a claim is essentially an assignment procedure whereby the claim due to the assignor (debtor) is transferred to the assignee (enforcement applicant).³³

In the event that, based on the debtor's records and documents, the bailiff receives information that a third party has a debt that is overdue or due in the future against the debtor, he may seize it.

The seizure is not recorded in a booking record, but on a separate sheet. I think it is important to point out that here the effect of the reservation does not come into effect by the census in the minutes, but by the delivery of the notice of reservation of claims.

During the seizure of the claim, the bailiff notifies the third party that the debtor has seized his claim against him up to the amount of the tax debt, and at the same time declares whether he acknowledges the claim, when it is due, and whether someone claims the claim, and if so, on what grounds. With the notification, the bailiff also sends the third party a form for making a declaration.

In addition, the bailiff informs the third party that, once the request has been received, he cannot execute the claim either to the debtor or to any other person.

If the third party acknowledges the claim, it is obliged to pay the debt to the bailiff's escrow account by the date specified in the notice or, in the case of future debts, by the deadline specified in the contract.

It may also happen that the third party does not recognize the claim. In this case, the applicant for enforcement has the opportunity to bring a recovery action under Section 385 CPC. The tax office has the opportunity to consider whether to file a lawsuit or not. There are cases where it is not worth initiating litigation because the claim is small, the third party is in liquidation or enforcement proceedings are pending against it due to a large debt.

Different rules for seizure of certain movable property

There are certain special movable property for the seizure of which the Vht. lays down rules different from the general ones. These may include objects made of precious metals, cash, securities, objects of historic or historical value and business shares, as well as movable property kept in safes. In this study, I would like to present in more detail the most frequently used acts, namely the seizure of cash, business shares and objects made of precious metals.

Cash seizures are perhaps the most common in on-the-spot enforcement proceedings. It is most typical for debtors who have a household cash register or cash register.

As the debtor also has the possibility of voluntary payment, the booking record must always specify whether the amount of money received from the debtor is voluntary performance or a reservation.

Both when seizing cash and making a voluntary payment, the bailiff must fill out a receipt on which he records the amount, currency, the number of the enforcement case, the name and tax ID of the debtor, and the name and address of the payer.

When seizing cash, the bailiff takes the seized cash and deposits it into the bailiff's escrow account on the working day following the booking.³⁴

In enforcement proceedings carried out by the tax office, cash must preferably be paid into the bailiff's escrow account on the same day that it was received. If payment is no longer possible on the day of receipt due to the closure of the post office, the amount received must be

³³ Dr. Magyar Zsuzsanna: A követelésfoglalás legfontosabb szabályai (2017) https://perfekt.blog.hu/2017/09/27/a_kovetelesfoglalas_legfontosabb_szabalyai (2022.03.26.)

³⁴ Vht. 100. §

deposited in a sealed envelope in the safe designated for this purpose by the office. On the next business day, this amount must be paid into the escrow account immediately.

Another relatively commonly used act is the seizure of a share of business.

A share is the sum of the membership rights and obligations related to the equity deposit. The share of the business is formed upon registration of the company. The size of the share is adjusted to the members' equity deposits.³⁵

The seizure of the business share is governed by the general rules of movable seizure, so a reservation record must be drawn up about it. Before seizing the share, it is essential to obtain the company's certificate of incorporation. The debtor, the company and the court of registration must also be notified of the fact of the seizure. The court of registration registers the fact of reservation in the commercial register on the basis of the booking record.

Determining the valuation of the share is a rather complex task, as the value of the member's share is constantly changing depending on the effectiveness and loss of the management. In view of this, it is worth starting not from the value of the equity deposit, but from the financial situation of the company based on the balance sheet data of the company. If balance sheet data are not available, the company's tax returns may also be used as a basis for estimation. If the taxpayer nevertheless disputes the amount of the estimate, an expert should be used.

The properties of property made of precious metal must be specified in detail in the protocol. It must be recorded in the booking record as what appears to be precious metal, as it cannot be clearly established on the spot that it is really made of precious metal. During the booking process, the bailiff does not establish an estimation of the movable property, for this it is necessary to use an expert. Within 24 hours of booking, items made of precious metal must be deposited with a court.

3. Property reservation

The seizure of immovable property can take place at any point in the proceedings, as there is no specific sequence in the enforcement proceedings. Avt., regulates a case where there is no place for property reservation. Namely, if the natural person and the sole proprietor are debtors and in the case of residential real estate directly serving the housing of close relatives living with him, the amount of the debt does not exceed HUF 500 thousand. But even in such a case, the mortgage can be registered on the property. If a mortgage has been registered on the property, it cannot be sold unless the debt is settled and deleted from the title deed. However, there is an exception if the title of the debt is confiscation of property, as in this case an enforcement right can be registered on any immovable property without a limit.

NAV may encumber the property with enforcement rights and dispose of it from the owner. An important difference is that the owner can still sell the property on which there is an enforcement right – preferably at a price that allows him to pay off the debt. However, if the NAV has alienated the property, unfortunately the owner has to tolerate the fact that during the foreclosure of the property his property is auctioned and the debt is satisfied from it (with all additional costs).³⁶

Seizure of immovable property essentially means the registration of the right of enforcement. The bailiff has access to the TAKARNET database, from where he can obtain a

³⁵ Ptk. 3:164. § (1) bek.

³⁶ NAV végrehajtás és bírósági végrehajtás: Tudd meg, hogyan történik az ingatlan végrehajtás folyamata és ki fizeti a végrehajtás költségeit! <https://www.penzcentrum.hu/hitel/20210417/nav-vegrehajtás-es-birosagi-vegrehajtás-tudd-meg-hogyan-történik-az-ingatlan-vegrehajtás-folyamata-es-ki-fizeti-a-vegrehajtás-költségeit-1113870> (2022.04.19.)

copy of the title deed of the immovable property belonging to the debtor. If the bailiff is convinced that the debtor owns real estate, he sends a notice to the land registry to register the right of enforcement in the land register. The land registry office is obliged to arrange the registration without delay and inform the bailiff thereof. At the same time, the bailiff informs the debtor of the registration of the enforcement right.

If the tax authority has carried out both movable seizure and enforcement of immovable property, it may take action to sell the immovable property if the sale of the movable property has been unsuccessful or if it is foreseeable that the debt cannot be paid from the sale of the seized movable property and 45 days have already elapsed from the notification of the decision on the registration of enforcement rights to the tax authority or 60 days from the notification of the notary of the place where the immovable property is located pursuant to the Act.³⁷

The valuation of the property is always preceded by requesting a tax and value certificate from the competent municipality. It is important that when determining the appraisal, the tax and value certificate must not be older than 6 months. If the bailiff already has this document, he must go to the property in person, take photographs of it and take a property condition sheet. It is important that the value stated in the tax and value certificate can be deviated from taking into account what has been experienced on the spot. During the on-site procedure, it must be recorded in the minutes whether the property is habitually inhabited by anyone. During the sale, it does not matter whether the tax authority sells it inhabited or move-in. In many cases, the municipality already states in the tax and value certificate whether someone lives in the property. After the on-the-spot procedure, the bailiff sends the report and the supplementary status sheet forming part thereof to the debtor and also communicates the assessed value in a separate document to the debtor and to everyone who has a registered right on the property in the land register.

If anyone has a lien on the property and is located in front of the NAV in order, the bailiff is obliged to declare whether he wishes to join the procedure. You can send your request to join the relevant tax authority within 15 days. If the lienholder decides to join the proceedings, the sale of the property can only be carried out by an independent bailiff appointed by the court competent for the place where the property is located.

After the valuation of agricultural and forestry land has been established, the auction is carried out by the agricultural administration bodies of government departments. Such properties include outlying properties, closed gardens and farmsteads.

On-site procedure

In all cases, on-site procedures begin with the filing of an on-site claim, which is handled by the administrator bailiff through the IT system of the tax office. In such cases, the case must always be reviewed, whether the debt is time-barred, whether the requester has not withdrawn the request, or whether there are no circumstances giving rise to suspension or suspension. Once everything has been examined and found to be in order, the debtor's file is physically forwarded to a colleague of the Enforcement Department responsible for the curfew preparing on-the-spot proceedings, who will program the cases and physically prepare them the day before the proceedings are conducted. It is important that you can print the information sheet that helps the on-site procedure only in the morning on the day the execution takes place. The office is trying to avoid leaking information to debtors that their case will be prosecuted on the spot. However, this cannot always be avoided because, for example, a notification is sent to the debtor about the delivery of seized movable property to the auction hall. The exact time is also specified in the delivery notice. It also happens that it is necessary to make an appointment with

³⁷ Avt. 59. § (2) bek.

taxpayers by phone, because otherwise all procedures would be unsuccessful, as they also work most of the time, take care of other affairs, etc.

In practice, 10-12 cases are programmed to be handled on the spot every day. We have 4 on-site bailiffs in the department who perform this task on a daily basis, so on average about 20 cases are handled on the spot.

Coercive acts on the spot should always be carried out by groups of at least two, or more in justified cases, for reasons of guarantee. It is important that at least one member of the pair must have passed the executive licensor exam. The bailiff is entitled to all the rights granted to bailiffs by the Vht.

The Avt. stipulates that, in principle, enforcement actions may be carried out in on-the-spot proceedings on working days, between 6 a.m. and 10 p.m. However, with the written permission of the head of the enforcement directorate, proceedings may be taken at any time. In my career, there have been several instances of weekend or late-night proceedings, from which we received the written permission of the director in advance. However, there are businesses that carry out activities outside the aforementioned hours, at night or only on weekends (e.g. bakeries, nightclubs). The law allows the bailiff in such cases to conduct the procedure during the period of carrying out such business activities, for which no special permission is required.

The most important thing when starting the procedure is that the bailiff must prove himself with a photo service card, which shows the bailiff's name, ID and serial number. In addition, you must have a permanent credential with the name of the bailiff and the serial number of the credentials letter, as well as Avt on the back. Text of Paragraph 7(1)(23) and Paragraph 40.

As one of the most important elements of the on-the-spot procedure, the bailiff provides information to the debtor in order to explain the debtor's options and attempt to facilitate compliance with the obligation. A record is drawn up on the conduct of the on-site procedure in all cases, and the minutes have mandatory content and form requirements as an additional element of legal guarantee. A copy of the minutes must be given by the bailiff to the parties present (debtor, close relative, as well as the applicant for enforcement). If, when an on-the-spot procedural act is taken in the absence of the interested parties, the report drawn up cannot be handed over to the person present at the other location, it shall be served by post.³⁸

In addition to informing the debtor, another important element of the procedure is that the bailiff provides cover for the outstanding debt by seizing movable property owned and held by the debtor.

During all on-the-spot proceedings, bailiffs must draw up minutes, even if no one has been met and the proceedings have thus been deemed unsuccessful. The Act defines 3 types of protocols: general, reservation and auction records.

In all cases, the minutes shall indicate

- a) the name and domicile, natural identity data, name, registration number and registered office of the legal person to be registered by the court and the data necessary for the identification of the bailiff and of any other interested party present,
- (b) the place and date of the proceedings,
- (c) the title and amount of the claim to be enforced,
- (d) the name of the authority requesting or requesting recovery and of the tax authority, the latter's official stamp,
- (e) a description of the procedural step, and

³⁸ dr. Pataki János István: A bírósági végrehajtási eljárás rendszere és a végrehajtó szervezet Magyarországon Történeti előzmények, a szabályozás bemutatása, a főbb problémáinak bemutatása és értékelése 2019. 146. o. https://ajk.kre.hu/images/doc6/DOKTORI/PhD_Ertekezes_Muhelyvitara_Pataki.pdf (2021.10.08.)

(f) in the case of reservation and auction records, other particulars and circumstances specified in the IPA for that type of protocol.³⁹

Sale of seized movable property

Auction is a form of trade known since ancient times: the essence of auction is that whoever offers the most for it can buy the desired commodity (be it any property, service or right). Products put up for sale at auction always have a starting price: this is the lowest bid price below which the product cannot be sold, i.e. this is where bidding starts.⁴⁰

Seized movable property may be sold by the tax authority at electronic auctions, traditional auctions or off-auction sales.

The main form of sale is the electronic auction, which takes place on the Electronic Auction Platform of NAV (GTC). Here anyone can view both advertised and already running auctions. The GTC are available on the www.arveres.nav.gov.hu website. It is important to note that only persons with customer portal registration can bid. The winning auctioneer offering the highest price will be able to pay for the movable property at the relevant board of directors after the auction has ended, and then collect it. During real estate auctions, if someone wants to bid on the advertised property, they have to pay 10% of the appraised value. Obviously, the losing auctioneer will get this amount back after the auction closes.

NAV sells it at a traditional auction

- property that is stationary, cannot be transported, or is dismantled special requires expertise and special conditions for storage,
- property whose cost of delivery is not proportional to the property value and there is no possibility of appointing a receiver,
- the live animal,
- assets for which the law so provides.⁴¹

The third form of sale is sales outside auctions. The essence of this is that the debtor sells the seized movable property to a third party designated by him through the tax authority at an estimated value determined by the bailiff. If the debtor wishes to choose this form of sale, he must notify the bailiff who will carry out this sale. Sale outside auction may be made either at the office premises or in an on-the-spot procedure. During the sale, the debtor, the buyer or their agent and at least 2 main bailiffs must be present. During the procedure, the buyer pays the price of the movable property to the bailiff, by which amount the debtor's debt will be reduced. The bailiff must fill out a receipt for the amount of money received, which he hands over to the buyer. During the procedure, a record is also drawn up of the sale of movable property outside the auction, after receipt of which the buyer acquires ownership of the property. In the case of real estate, you can register your ownership with this protocol at the land registry office, and in the case of a motor vehicle, with the vehicle registration authority.

4. Protective and interim protective measures in enforcement

The precautionary measure serves to prevent the taxpayer who committed the illegality from evacuating his property before the penalty and tax arrears are paid.

³⁹ Avt. 8. § (2) bekezdés

⁴⁰ A NAV árverés menete: Hogyan működik az ingatlan árverés és a NAV autó árverés? <https://www.penzcentrum.hu/vasarlas/20210421/a-nav-arveres-menete-hogyan-mukodik-az-ingatlan-arveres-es-a-nav-auto-arveres-1113912> (2022.04.03.)

⁴¹ A végrehajtási eljárás alapvető szabályai 25. oldal https://nav.gov.hu/data/cms432095/56._sz._fuzet_A_vegrehajtasi_eljaras_alapvet__szabalyai.pdf (2021.08.16.)

Its essence is that the NAV can seize and seize any property even when the final decision is not yet in place or the decision is not yet enforceable. It is used when there is a suspicion that the subsequent satisfaction of the claim will be jeopardised. For example, if the taxpayer is supposed to evacuate all movable assets from the company before the penalty becomes final. In this case, NAV reserves in advance the amount that the entrepreneur will have to pay. It also seizes the amount of tax arrears and tax penalties payable. It is called an insurance measure because the NAV ensures that the taxpayer actually pays the money claim.⁴²

The order of precautionary measures is related to tax inspection. It is ordered if the audit reveals a significant tax deficit and the funds are in principle there, but there is a fear that the taxpayer will withdraw it until enforcement proceedings are initiated. In essence, until the decision establishing the obligation to pay becomes final or until the deadline for performance specified in the final decision, it is likely that the subsequent satisfaction of the claim is at risk. Thus, the purpose of the precautionary measure is for the bailiff to create a situation in which he ensures that the claim can subsequently be satisfied.

The freezing measure is always ordered by order of the department which made the decision imposing the obligation to pay. The court of registration must also be notified of the freezing order and its termination.

The order ordering the insurance of a pecuniary claim must be sent to the enforcement department, whose colleagues carry out the insurance acts. The enforcement department shall take precautionary measures as a matter of priority. In the first step, an escrow card is created for the taxpayer, where the determined amount is entered. The bailiff shall personally attempt to serve the decision imposing the obligation to pay and the freezing order on the taxpayer or his representative at his address, registered office or establishment. At the same time, it is necessary to call on the taxpayer to pay the amount to be insured immediately. If he fails to do so, the bailiff proceeds with the attachment of movable property. This shall also apply if the taxpayer or his/her representative is not present on the spot.

In most cases, it can be said that the order and the decision imposing the obligation to pay cannot be served on the bailiffs. In this case, a general report is drawn up on the spot stating that the freezing measure was attempted and a reservation is made at the office of the tax authority on the basis of records, if the taxpayer has any movable or immovable assets. In this case, the above documents together with the report will be served on the taxpayer by post or electronically.

In precautionary measures, the rules of satisfaction enforcement apply in principle, with some derogations. For example, wage attachment cannot be applied unless the taxpayer has no other assets subject to enforcement.

Another difference is that no official transfer order can be issued, but only bank account blocking is possible up to the amount to be secured, at all payment service providers where taxpayers have bank accounts. If, in the course of the proceedings, movable property is seized on the spot, the amount ordered to be blocked shall be reduced by the valuation of the property seized. The notification of bank account closure must be sent to credit institutions in electronic form, but may also be served personally by the bailiff. At the enforcement department of AVIG of Heves County, bailiffs always deliver a certified copy of the notification of blocking in person. In all cases, the bailiff draws up a general record of service, in which, in addition to the mandatory contents, the success or failure of service is recorded. Within 8 days of service of the request, the bank shall inform the bailiff of the amount for which the attachment can be effected. Subsequently, it is possible to seize the assets of the taxpayer only up to the amount of the remaining claim.

⁴² Biztosítási intézkedés: enyhítettek a NAV legdurvább fegyverén <https://drvilmanyi.eu/szakmai-cikkek/biztositasi-intezkedes/> (2022.04.10.)

In the course of a pecuniary claim freezing measure, no action can be taken to sell seized assets. Auctions may take place only after the conditions for satisfaction enforcement have been met. The exception is perishables, as they must be sold immediately after booking. Amounts received in the bailiff's escrow account can also not be distributed and transferred to a tax current account. Those amounts shall be held in the escrow account until satisfaction is executed.

The scope of acts taken under precautionary measures also extends to satisfaction enforcement, so seized assets do not have to be resealed later.

In the event that the freezing measure cancels the obligation laid down in the basic decision, the measure shall be terminated. Where the amount is reduced, the measure shall be limited to the reduced amount.

Within the framework of the precautionary measure, it is also worth mentioning the interim protective measure in a few sentences. This is to give the authority the opportunity to ensure compliance with the obligation before a decision is taken. If the determining authority becomes aware that the taxpayer seeks to frustrate the proceedings and therefore the fulfilment of the subsequent obligation is jeopardised, it may order interim protective measures. In the tax office's audit procedures, such conduct is considered if the taxpayer fails to comply with its tax return obligation, fails to hand over the documents requested by the audit or fails to appear at the hearing.

In order for an interim protective measure to be granted, three cumulative conditions must be met:

- subsequent fulfilment of the obligation is at risk
- no more than 5 days have elapsed since the circumstances giving rise to this arose,
- the taxpayer has seizable assets.

The authority decides on the granting of interim protective measures in the form of an order, which is served on the taxpayer or its representative by the bailiff as a matter of priority in an on-the-spot procedure. The order shall state the circumstances giving rise to the measure and shall state the reasons therefor.

In the case of interim protective measures, the rules for the execution of the precautionary measure described above shall apply.

Bibliography

1. 2017. évi CLIII. törvény az adóhatóság által foganatosítandó végrehajtási eljárásokról
2. 1994. évi LIII. törvény a bírósági végrehajtásról
3. 2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról
4. A nemzetgazdasági miniszter 8/2018. (III. 19.) NGM rendelete
5. 2017. évi CLI. törvény az adóigazgatási rendtartásról
6. 2017. évi CL. törvény az adózás rendjéről
7. 1/1975. (II.5.) KPM-BM együttes rendelet a közúti közlekedés szabályairól
8. 13/2001. (X. 10.) IM rendelet az adós foglalkozásához nélkülözhetetlen gépjármű lefoglalás alóli mentességéről
9. 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
10. Dr. Csáki Magdolna Dr. Dombi Gergely, Henyél Attila, Dr. Jakab-Pali Péter, Dr. Nagy Szilvia, Dr. Novotni Attila, Dr. Simon Péter, Dr. Szeder Ágnes: Az adóeljárasi törvény egységes szerkezetben, magyarázatokkal, III. Végrehajtási eljárás, SALDO Kiadó, Budapest, 2014.
11. NAV évkönyv 2014 Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és annak 2014. évi tevékenységéről, Budapest, 2015.

12. Olasz András: Újabb tendencia az adóhatósági köztartozás-kezelés és végrehajtás szabályozásában https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/13383/13_olaszandras_t%C3%B6rdelt.pdf (2021.08.24.)
13. A végrehajtási eljárás alapvető szabályai https://nav.gov.hu/data/cms432095/56._sz._fuzet_A_vegrehajtasi_eljaras_alapvet_szabalyai.pdf (2021.08.16.)
14. A végrehajtási eljárás alapvető szabályai 2019. (2021.08.16.) https://www.nav.gov.hu/data/cms488452/56_A_vegrehajtasi_eljaras_alapvet_szabalyai_20190830.pdf (2021.08.16.)
15. NAV évkönyv 2020 Tények, információk a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szervezetéről és annak 2020-as tevékenységéről, Budapest, 2021 Végrehajtás külső szervek megkeresésére
16. Adóvilág a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szaklapja augusztusi szám, Dr. Alvári Diána: A jogorvoslati eljárások az adóigazgatási rendtartásról szóló törvényben
17. Dr. Dobáné Dr. Madarász Arabella bírósági titkár: A végrehajtási igényper és „nemperes” előzménye 2018 <https://www.mabie.hu/attachments/article/827/A%20v%C3%A9grehajt%C3%A1si%20ig%C3%A9nyper%20%C3%A9s%20E2%80%9Enemperes%E2%80%9D%20el%C5%91zm%C3%A9nye.pdf> (2021.09.26.)
18. Kommentár 1994. évi LIII. törvény a bírósági végrehajtásról 113. oldal https://dea.lib.unideb.hu/dea/bitstream/handle/2437/102484/file_up_GyekiczkyT-Kommentar-AltalanosResz.pdf?sequence=1&isAllowed=y (2021.10.05.)
19. dr. Pataki János István: A bírósági végrehajtási eljárás rendszere és a végrehajtó szervezet Magyarországon Történeti előzmények, a szabályozás bemutatása, a főbb problémáinak bemutatása és értékelése 2019. (2021.10.08.) https://ajk.kre.hu/images/doc6/DOKTORI/PhD_Ertekezes_Muhelyvitara_Pataki.pdf
20. Szepesi Ádám: A hatósági átutalás, mint fizetési forma és jövőbeni fejlesztési lehetőségei (Gazdaság és Pénzügy 2018/4. szám <https://bankszovetseg.hu/Public/gep/2018/jav%20imp%20334-363%20Szepesiuuj.pdf> (2021.09.29).
21. Adósság letiltása munkabérből 2021 szabályai <https://profitline.hu/Adossag-letiltasa-munkaberbol-2021-szabalyai-419385> (2021.10.02.)
22. Dr. Gyurcsik Petronella: A járműfoglalás gyakorlati kérdései az adóhatóság előtti végrehajtási eljárásokban 2022. <https://ado.hu/ado/a-jarmufoglalas-gyakorlati-kerdesei-az-adohatosag-elotti-vegrehajtasi-eljarasokban/> (2022.03.11.)
23. Dr. Magyar Zsuzsanna: A követelésfoglalás legfontosabb szabályai (2017) https://perfekt.blog.hu/2017/09/27/a_kovetelesfoglalas_legfontosabb_szabalyai (2022.03.26.)
24. A NAV árverés menete: Hogyan működik az ingatlan árverés és a NAV autó árverés? <https://www.penzcentrum.hu/vasarlas/20210421/a-nav-arveres-menete-hogyan-mukodik-az-ingatlan-arveres-es-a-nav-auto-arveres-1113912> (2022.04.03.)
25. Biztosítási intézkedés: enyhítettek a NAV legdurvább fegyverén <https://drvilmanyi.eu/szakmai-cikkek/biztositasi-intezkedes/> (2022.04.10.)

THE OPERATION AND MANAGEMENT OF MAGYAR NEMZETI BANK

A MAGYAR NEMZETI BANK MŰKÖDÉSE ÉS GAZDÁLKODÁSA

VARGA, ZOLTÁN*

The purpose of my study is to present the organisation, tasks and operation of the National Bank of Hungary. I analyse the half-yearly reports on the institution's budget, which show the development of expenditure and revenue. I present the monetary policy of the institution, the stability of the financial intermediation system, supervisory activities and consumer protection, resolution, the management of international reserves, cash logistics activities and the management of the MNB.

Keywords: Magyar Nemzeti Bank, financial intermediation system, supervisory activities and consumer protection, resolution

Tanulmányom célja, hogy bemutassam a Magyar Nemzeti Bank szervezeti felépítését, feladatait és működését. Elemzem az intézmény költségvetésének féléves jelentéseit, amely kiadások és bevételek alakulását mutatja be. Ismertetem az intézmény monetáris politikáját, a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitását, a felügyeleti tevékenységet és fogyasztóvédelmet, a szanálást, a nemzetközi tartalékok kezelését, a készpénz-logisztikai tevékenységet majd az MNB gazdálkodását.

Kulcsszavak: Magyar Nemzeti Bank, a pénzügyi közvetítőrendszer, felügyeleti tevékenység és fogyasztóvédelem, a szanálás.

1. History of the National Bank of Hungary

The establishment of the National Bank of Hungary can be traced back to the beginning of the nineteenth century, when Hungary was still under Habsburg rule. The central bank functions were performed by the Austrian National Bank according to the patent published on 1 June 1816¹. However, the Hungarian orders did not approve of the Austrian bank, as it served the court and felt the need to set up an independent Hungarian bank. An important milestone in the story was István Széchenyi's work entitled "Credit", published in 1830, in which he talked about the establishment of an independent national bank. However, due to the conflict between the feudal legal system and the credit law, there were difficulties in implementing the plan².

*DR. VARGA, ZOLTÁN

PhD associate professor, Vice-Dean for International and Research Matters
University of Miskolc, Faculty of Law
Institute of Public Law
Department of Financial Law
3515 Miskolc - Egyetemváros
zoltan.varga@uni-miskolc.hu
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4857-4439>

¹Soós István: A Habsburg-kormányzat és a magyar rendek 1812 és 1825 között (Előadások a Történettudományi Intézetben), Történelmi Szemle 2007., 102. o. [https://ti.abtk.hu/images/kiadvanyok/folyoiratok/tsz/tsz2007-1/091-118_Soos_\(2024.09.10.\)](https://ti.abtk.hu/images/kiadvanyok/folyoiratok/tsz/tsz2007-1/091-118_Soos_(2024.09.10.))

²Bácskai Tamás (szerk.): A Magyar Nemzeti Bank története I. (Az Osztrák Nemzeti Banktól a Magyar Nemzeti Bankig 1816–1924). Budapest, Közgazdasági és jogi könyvkiadó, 1993. 91., 112–113. o.

Széchenyi called for judicial reform and the abolition of land laws. In the middle of the nineteenth century, various aspirations were formulated at the General Assembly of Pest County, where they blamed the lack of the Hungarian bank for the withdrawal of the gold reserves of Austrian paper money, and for the fact that the bill of exchange introduced with an inadequate credit source would bankrupt the institution of possession itself. The participating nobility decided to take decisive steps and agreed that the monopoly position of the Vienna Financial Institution should not be an obstacle to the establishment of an independent Hungarian bank. It was accepted that the state bank to be created should have similar rights as the imperial financial institution. Subsequently, further disputes took place in subsequent years.

Lajos Kossuth made various calculations and made plans in order to introduce the new institution as quickly and efficiently as possible, but these were criticized, the legitimacy of which he acknowledged, so instead of bearing the risk of setting up a new bank, he chose an existing institution for the purpose of issuing Hungarian banknotes, namely the Hungarian Commercial Bank of Pest³.

Hungarian Commercial Bank of Pest

The Hungarian Commercial Bank of Pest was established on October 14, 1841 with a share capital of one million forints, and from 1843 onwards it provided loans. The institution was largely connected to events in Hungarian history, especially the period of the reform era and the war of independence. A decisive moment in the history of the body was the banknote issuance contract concluded by Kossuth, when the bank became a ticket institution. The principles of issuing Hungarian banknotes were laid down by Minister of Finance Lajos Kossuth and President József Havas in an 18-point document on June 17, 1848⁴. After the defeat of the War of Independence, significant changes occurred in banking relations, which made possible the centralizing efforts of the Vienna government, especially the establishment of the Pest branch of the Austrian National Bank. This step laid the foundations of the Austro-Hungarian Bank, which influenced Hungary's banking system and our aspirations for an independent national bank until 1918.

The Austro-Hungarian Bank

Towards the end of the nineteenth century, more precisely from the 1870s, the Austro-Hungarian Bank operated on a parity basis, performing central bank tasks. After overcoming the difficulties of start-up, the bank expanded rapidly, and by 1879 it had 35 branches. Using the same interest rates, the credit market was divided into districts, each organized around a bank branch. The number of branch institutes (branches) has steadily increased, making them easily accessible to almost everyone. For more efficient case management, a list of all creditworthy persons was maintained⁵.

The rapid development of the bank was accompanied not only by an increase in the number of branches, but also by the gradual restructuring of the collateral system. The Austro-

³*Bácskai Tamás* (szerk.): A Magyar Nemzeti Bank története I. (Az Osztrák Nemzeti Banktól a Magyar Nemzeti Bankig 1816–1924). Budapest, Közgazdasági és jogi könyvkiadó, 1993. 91., 124. o.

⁴*Bácskai Tamás* (szerk.): A Magyar Nemzeti Bank története I. (Az Osztrák Nemzeti Banktól a Magyar Nemzeti Bankig 1816–1924). Budapest, Közgazdasági és jogi könyvkiadó, 1993. 91., 142. o.

⁵*Bácskai Tamás* (szerk.): A Magyar Nemzeti Bank története I. (Az Osztrák Nemzeti Banktól a Magyar Nemzeti Bankig 1816–1924). Budapest, Közgazdasági és jogi könyvkiadó, 1993. 91., 269. o.

Hungarian Bank was made a bank of banks by monetary reforms that began in the late 1800s. As a result, the structure of the money mass was transformed, removing unsecured paper money from circulation. Cash flow boomed and coin circulation, especially gold coins, came to the fore.

The Viennese court was competent to define the most important aspects of interest rate policy. The rate of increase depended on the ore coverage ratio, with lower ore collateral resulting in higher interest rates.

By the 1900s, the common banking system and the dominance of the Viennese government had become untenable for Hungarian politicians⁶. Conflicts over banking led to the disintegration of the governing parties as early as the 1870s, and in 1909 led to a split in the party, which shook the coalition government.

In 1914, an unexpected turn occurred in the history of the Austro-Hungarian Bank. Due to the weak harvest and the recession experienced in industries, the gold reserves of the common central bank fell to critically low levels. A panic mood developed in the financial market, and most financial institutions turned to the central bank for loans. Initially, the central bank was able to meet the demands, but later monetary leaders saw the need to introduce a moratorium on payments. The moratorium allowed financial institutions to refuse to pay financial deposits, but this was only a temporary solution to the problems. In Hungary, however, politicians did not yet see fit to set up an independent national bank.

The common crown lost its function by the end of 1918, but the institution of the common central bank still survived. During the liquidation, Sándor Popovics, former governor of the Austro-Hungarian Bank, acted as Hungary's dairy representative. As a result of the negotiations, Hungary renounced approximately 2.5 billion gold crowns in exchange for relief from its debts to the successor states⁷.

Royal Hungarian State Ticket Institute

The institution began its operation on August 1, 1921, and thus Hungary fulfilled all the financial requirements of the peace treaty. With the establishment of the institution, it completely broke away from the Austro-Hungarian Bank, taking a significant step towards an independent National Bank of Hungary. The body was similar to the Austro-Hungarian Bank in many respects, i.e. it applied the same credit assessment principles, took over the entire staff of the predecessor institution, and retained its building. At the same time, the ration institution enjoyed less autonomy compared to its predecessor and was more dependent on the state. It was under parliamentary supervision, and Alexander Popovics was appointed its leader⁸.

National Bank of Hungary

Nearly five years of international negotiations preceded the establishment of the National Bank of Hungary. After the peace treaty, negotiations were ongoing on the possibilities, organisation and relationship with the state of establishing an independent Hungarian central

⁶*Bácskai Tamás* (szerk.): A Magyar Nemzeti Bank története I. (Az Osztrák Nemzeti Banktól a Magyar Nemzeti Bankig 1816–1924). Budapest, Közgazdasági és jogi könyvkiadó, 1993. 91., 314. o.

⁷*Bácskai Tamás* (szerk.): A Magyar Nemzeti Bank története I. (Az Osztrák Nemzeti Banktól a Magyar Nemzeti Bankig 1816–1924). Budapest, Közgazdasági és jogi könyvkiadó, 1993. 91., 417. o.

⁸*Bácskai Tamás* (szerk.): A Magyar Nemzeti Bank története I. (Az Osztrák Nemzeti Banktól a Magyar Nemzeti Bankig 1816–1924). Budapest, Közgazdasági és jogi könyvkiadó, 1993. 91., 445. o.

financial institution⁹. The main goal of the League of Nations was to establish inflation and establish stability in the crown. The condition for enforceability was the creation of an independent bank with a monopoly on issuing tickets.

The draft "Establishment and patent of the National Bank of Hungary", drafted with experts of the League of Nations, was submitted to the National Assembly on 27 March 1923, and the Act on the establishment of the National Bank of Hungary entered into force on 26 April 1924. When establishing the bank's organizational system, examples of a banking system dating back several centuries were followed. The experts of the League of Nations considered the English and Austrian models important, while Hungary applied a system based on specific Hungarian conditions and traditions. The State was indirectly involved in the appointment of governing bodies and important guarantee rules were laid down, such as the non-provision that members of the National Assembly could not be advocates-general.

With the establishment of the organ, the Hungarian economy has undergone significant changes. The central bank stabilized the crown after the World War, issued pengő, successfully managed the country's lending and managed the national debt.

At the end of the 1960s, a reform of the economic governance system began, affecting different sectors of the economy to varying degrees. The development of the financial system was able to keep pace with reform efforts primarily in the field of financial activities, but the organizational structure and function of the banking system initially lagged behind in this development process. This made it clear that the introduction of a two-tier banking system was inevitable for the further development of the economy¹⁰.

The central bank of the state, the MNB, was at the heart of the new two-tier banking system. Five large banks received general commercial banking authorisation, but only 3 banks shared the existing banking network and customer base. Two of these were established on the basis of two former credit directorates of the National Bank of Hungary. In addition to the five large banks, there were also specialised financial institutions and mixed-ownership banks¹¹.

The Act on the National Bank of Hungary, adopted in October 1991 and amended several times, restored the independence of the central bank and reregulated its tasks, as a result of which the classic central bank functions that are still in force today have emerged, and many similar features can be detected in its organizational system compared to the current regulation.

2. Organs and structure of the National Bank of Hungary

The bodies of the institution are regulated by Act CXXXIX of 2013, which lists exactly what they are: a) the Monetary Council, b) the Financial Stability Board, c) the Board of Directors, and d) the Supervisory Board¹². From this list it is clear that the MNB has four main bodies. In accordance with this order, I continue to characterize the given organ during the thesis.

Monetary Council

⁹Sipos Ágnes: Az önálló magyar jegybank születése, mint a 20-as évek gazdasági stabilizációjának kulcsfontosságú eleme. *Periodica Oeconomica*, 3. évf. (2010) november, 110. o.

¹⁰Sipos László (szerk.): Szabályozórendszer. (Bankrendszerünk változásai. A kétszintű bankrendszer kialakítása). Budapest, Saldo, 1987. 23. o.

¹¹Sipos László (szerk.): Szabályozórendszer. (Bankrendszerünk változásai. A kétszintű bankrendszer kialakítása). Budapest, Saldo, 1987. 33. o.

¹² 2013. évi CXXXIX. törvény II. Fejezet, 8. § Az MNB szervei

The Monetary Council is the MNB's supreme decision-making body. It deals with the basic tasks defined by law, the exchange rate system and extraordinary lending tasks related to credit institutions in emergencies. It is also responsible for strategic decisions relating to the issuance of legal tender, monetary policy, the creation and management of foreign exchange and gold reserves, the conduct of foreign exchange operations in the framework of the management of foreign reserves and the implementation of exchange rate policy, and statistical tasks, including decisions on reserve ratios and interest payable on reserves, as well as decisions on exchange rate systems and the level of the base rate Definition. It also decides on strategic frameworks decided by the Financial Stability Board, including macroprudential tasks, oversight, supervision of the financial intermediation system and, finally, acting as resolution authority. It also has the power to establish its rules of procedure and to decide on all matters that the Act assigns to the exclusive competence of the Monetary Council¹³.

In terms of members, the Monetary Council has the Governor of the MNB, who is the Chairman of the Monetary Council, the Vice-Presidents of the MNB and the members elected by Parliament for six years. It is important to point out that the Monetary Council consists of at least five and maximum nine members. A Hungarian citizen may be appointed a member of the Monetary Council if he or she possesses outstanding theoretical and practical professional knowledge in financial, monetary or credit institution matters¹⁴.

The Monetary Council annually elects a Vice-President from among the Vice-Presidents of the National Bank of Hungary, who, if the Governor is prevented from attending, replaces him.

The term of office of a member of the Monetary Council shall end at the end of the term of office, upon resignation, compulsory retirement or death¹⁵.

President of the MNB

The National Bank of Hungary is headed by a President¹⁶. It implements decisions taken by the Monetary Council. The Prime Minister proposes the person of the President of the Republic. His term of office is six years, and he may be appointed no more than twice. His mandate shall terminate as soon as one of the clauses of Section 9(8) of Act CXXXIX of 2013 is met, provided that his dismissal is proposed by the Prime Minister and his countersignature is required. In the performance of its duties, it may make regulations.

Vice-Presidents of the MNB

The institution shall have no more than three, but not less than two, Vice-Presidents. Similarly to the person of the President, the Prime Minister makes a proposal to the President of the Republic regarding the Vice-Presidents, and their mandate also ends with the countersignature of the Prime Minister.

Financial Stability Board

¹³Monetáris Tanács, Éves Jelentés 2019, 2.2 Az MNB szervei, vezetői 12. o. (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/eves-jelentesek/eves-jelentes-2019) (2024.09.10.)

¹⁴ 2013. évi CXXXIX. törvény II. Fejezet, 9. § (5) bek. A Monetáris Tanács

¹⁵ 2013. évi CXXXIX. törvény II. Fejezet, 9. § (8) bek. A Monetáris Tanács

¹⁶ 2013. évi CXXXIX. törvény II. Fejezet, 10. § Az MNB elnöke

The Council acts on behalf of the Magyar Nemzeti Bank within the framework of decisions relating to macroprudential and resolution authority tasks, oversight and supervision of the financial intermediation system within the strategic framework defined by the Monetary Council from among the matters pertaining to the institution¹⁷.

With this information, I would like to explain more precisely what tasks the Financial Stability Board performs in its capacity. It monitors the stability of financial markets, the stability of the system of financial intermediation itself, and of the system of financial intermediation, to ensure that the system of financial intermediation remains stable. It also systematises risk factors that threaten the financial intermediation system. It shall analyse the types of institutions and products, as well as the risks associated with their rapid spread, which may be liable to jeopardise the system of financial intermediation. It monitors developments and risks to the stability of the system of financial intermediation as a whole on international and European markets. It is also responsible for discussing strategic and risk issues affecting the entire financial intermediation system. If necessary, it discusses recommendations and decisions issued by the ESAs. It also issues a recommendation which, although not binding on persons and entities supervised by the Bank, explains the basis for the institution's legislative practice. In addition, priority target areas for the Magyar Nemzeti Bank's audit activities are defined annually. In the exercise of the Bank's resolution functions, the Financial Stability Board takes decisions on resolution decisions, decisions that apply resolution action, the exercise of powers related to certain authority decisions of the MNB and the exercise of resolution functions under the Bank's regulation on the replacement of the holder of the power.

With regard to the members of the Financial Stability Board, the law specifies that the Board shall consist of no more than ten but not less than three members.¹⁸ Naturally, it must report on its decisions to the Monetary Council. Its members include the President of the MNB as President, Vice-President for Monetary Policy, Financial Stability and Credit Promotion, Vice-President for Financial Supervision and Consumer Protection, and Vice-President for International Relations, Cash Logistics, Financial Infrastructures and Digitalisation. Other members include managers appointed by the President, Executive Directors and, last but not least, the Director-General.

Directorate

The next body I would like to mention is the Management Board. The Act mentioned many times establishes that the Board of Directors is responsible for implementing the decisions of the Monetary Council and the Financial Stability Board and for directing the operation of the National Bank of Hungary. In addition, it is competent to decide on the payment of dividends, to establish the MNB's accounting report, and to approve the draft report to be sent to shareholders on the Bank's financial position and business management¹⁹. It is also worth mentioning the approval of issues related to the organisation and internal management of the National Bank of Hungary. It approves professional plans and programmes related to the operation and performance of the tasks of the MNB. It is also responsible for negotiating the experience and plan of internal audit, amending collective agreements relating to the rights and obligations arising from the employment relationship, the manner in which they are exercised and fulfilled, and the procedure in this regard.

¹⁷Pénzügyi Stabilitási Tanács, Éves Jelentés 2019, 2.2 Az MNB szervei, vezetői 13. o. (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/eves-jelentesek/eves-jelentes-2019) (2024.09.10.)

¹⁸2013. évi CXXXIX. törvény II. Fejezet, 13. § (4) bek. A Pénzügyi Stabilitási Tanács

¹⁹A felügyelőbiztoság, Éves Jelentés 2019, 2.2 Az MNB szervei, vezetői 14. o. (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/eves-jelentesek/eves-jelentes-2019) (2024.09.10.)

The members of the Board of Directors are the President of the MNB as President of the Body and the Vice-Presidents of the MNB. As Chairman of the Management Board, he will be responsible for acting on behalf of the board. Decisions shall be taken by simple majority vote of the institution, but as soon as there is a tie, the word of the President shall prevail or, if he is prevented from attending, the member designated by him shall decide. A quorum shall exist if at least two members are present²⁰.

The Supervisory Board

The Supervisory Board is the body which, on the basis of the authorization of the law, carries out the continuous ownership control of the National Bank of Hungary. Its statutory audit powers do not extend to the basic tasks of the MNB, to act as resolution authority, or to its activities within the scope of supervision of the financial intermediation system and the impact of all these on the MNB's results. In the context of these restrictions and in accordance with them, it shall prepare its required report²¹. In the event that the supervisory board finds illegality, omission, violation of statutes or abuse, it is obliged to notify the board of directors.

The Act defines the members of the supervisory board, according to which the institution is headed by the President elected by the National Assembly, three members who are also elected by Parliament, as well as a representative of the Minister responsible for Public Finance and an expert appointed by the Minister responsible for public finance. The chair of the body is nominated by the ruling party and the other members are nominated by the political groups.

The mandate of the members of the Supervisory Board shall last until 31 December of the year in which Parliament's mandate ends.²²

Auditor

The auditor of the National Bank of Hungary may be appointed for a maximum of five years but cannot be reappointed after the expiry of that term²³. The shareholder shall decide on his election and removal and on the determination of his remuneration by a decision of the shareholder. Before electing him or initiating his removal from office, the President of the Bank shall seek the opinion of the President of the State Audit Office.

3. Tasks of the National Bank of Hungary

In the next part of my article, I would like to deal with the tasks of the MNB, as these are at least as important as the bodies themselves, and their presentation is essential for transparency in the future management of the institution. In my opinion, the tasks of the National Bank of Hungary have been listed in a structured and easy-to-understand manner, so hopefully their description will be at least as clear. At the outset, I would like to add that the Bank is owned by the Hungarian State and represented by the Minister responsible for public finance. Its scope of activity is defined by Act CXXXIX of 2013, which has been referred to many times.

²⁰ 2013. évi CXXXIX. törvény II. Fejezet, 12. § (6) bek. Az igazgatóság

²¹ 2000. évi C. törvény [Számv. tv.]

²² 2013. évi CXXXIX. törvény II. Fejezet, 14. § (8) bek. A felügyelőbizottság

²³ 2013. évi CXXXIX. törvény II. Fejezet, 15. § Könyvvizsgáló

Objectives and meaning of independence of the National Bank of Hungary

The Act, which provides, among other things, for the primary objectives, fundamental and other tasks of the MNB, as well as for operational, personal and institutional independence, states that the primary objective of the Bank is to achieve and maintain price stability²⁴. The Magyar Nemzeti Bank supports the maintenance of the stability and the increase of the resilience of the financial intermediary system without jeopardising the achievement and maintenance of the previously mentioned goal²⁵. This enables the Bank to perform a wide range of tasks without creating any negative effects that would affect the maintenance of stability. The law also further enshrines the independence of the central bank. This independence means that the Magyar Nemzeti Bank and the members of its organs are independent in the performance of their statutory tasks and obligations, i.e. it cannot seek or take instructions from the government, from the institutions, bodies, offices and agencies of the European Central Bank and of the European Union, from the governments of the Member States or from any other organisation or political party²⁶.

In the following, I would also like to describe the basic tasks performed by the MNB. The central bank defines and implements monetary policy. It has the sole right to issue banknotes and coins as a means of payment, but this also includes commemorative notes and commemorative coins. It can be stated that he has this monopoly, and it is worth mentioning that everyone is obliged to accept them at face value. In addition, it has the exclusive right to build up foreign exchange and gold reserves to preserve the external stability of the Hungarian economy. It also conducts foreign exchange operations related to the management of foreign reserves and the implementation of exchange rate policy. As the sole holder, it also performs additional tasks, such as overseeing payment, settlement and securities settlement systems, including overseeing the activities of the system and the CCP entity to ensure the safe and efficient operation of these systems and the smooth flow of payments. It is also responsible for developing macroprudential policy aimed at increasing the resilience of financial intermediation and ensuring a sustainable contribution to economic growth²⁷. Here it is important to highlight macroprudential supervision. This includes identifying business and economic risks to the financial intermediation system, helping to reduce or prevent systemic risks, and contributing to the balanced implementation of the economic financing function of the intermediary system by encouraging lending in the event of credit market disruption and by holding back credit outflows in case of excessive credit outflows. There are tasks that do not fall within the basic tasks of the MNB, but it also provides them with the stipulation, which I have already mentioned above, that they must not jeopardize the performance of basic tasks. In addition to such a core function, it should act as resolution authority or supervise the system of financial intermediation²⁸. Considering this, it is important to ensure the smooth, transparent and efficient functioning of this system, to promote the prudent functioning of the persons and organisations forming part of it, and to supervise the diligent exercise of rights by owners. It also protects the interests of users who make use of services provided by financial institutions, with a view to strengthening public confidence in the system of financial intermediation.

²⁴Éves Jelentés 2019, 2.1 Az MNB célja, alapvető és egyéb feladatai 11. o. (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/eves-jelentesek/eves-jelentes-2019) (2024.09.15.)

²⁵Boros Anita–Juhász Péter–Lantos Ottó–Tátrai Tünde : A közbeszerzés alapjai. Budapest: Wolters Kluwer Kft., 2019. <https://doi.org/10.55413/9789632958880> (2024.09.15.)

²⁶ 2013. évi CXXXIX. törvény I. Fejezet, 2. § A Magyar Nemzeti Bank jogállása, elsődleges célja

²⁷Éves Jelentés 2019, 2.1 Az MNB célja, alapvető és egyéb feladatai 11. o. (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/eves-jelentesek/eves-jelentes-2019) (2024.09.15.)

²⁸Uo. 12. o.

In connection with the above, it is worth mentioning that pursuant to Act CXCIV of 2011, the Governor of the Central Bank is a member of the Budget Council, which results in all information and professional knowledge contributing greatly to the work of the Council through the MNB.

Half-yearly and annual reports of the National Bank of Hungary

In this part of the study, I would like to move on to the statistical part. This section will discuss the half-yearly and annual reports of the National Bank of Hungary, from which we will be able to draw conclusions. I would like to provide an informative insight into the management of the central bank in order to form a clearer picture of how the tasks and conditions set out in the law are applied in practical life, what results can be achieved with them and, especially for the economy, what they result in compared to recent years, given the difficulties caused by the coronavirus pandemic and the war next door.

Monetary policy

First of all, I would like to look at one of the most important components of the National Bank of Hungary, which is monetary policy, but in order to understand it, we need to know what the monetary system looks like. The institutional system of the monetary system is based on the two-tier banking system. At the top of the system is the monetary authority, while at the lower level are commercial or deposit banks and non-monetary financial institutions. The development of the advantageous position of central banks was facilitated by two factors. On the one hand, the financing of public debt and, on the other, the widespread use of gold substitutes in domestic and international trade. When we speak of the latter case, we refer to the fact that the smooth operation of money substitutes, especially their use at international level, required regulation²⁹. As a first thought, based on the accounts for the 1st half of 2020, compared to 2019, it can be concluded that consumer prices increased by an average of 3.4%³⁰. We can also note the fact that, compared to last year, in the first half of 2020, the annual price index of industrial goods decreased, which resulted in stable inflation of the product scope being able to develop in a field below 1%. Another interesting fact is that, compared to 2019, repricing of market services was observed in the first months of the year, followed by lower price increases for labour-intensive services due to the coronavirus pandemic³¹. In addition, processed food inflation also increased compared to 2019. In contrast, oil prices fell, so fuel was cheaper. In connection with this, I would like to highlight some statistical data related to how inflation of certain goods and services has changed in recent years. Of course, the coronavirus pandemic plays a big role in all this, as it shook the economy extremely much, for which very large sums of money were spent by the state.³² If we look at core inflation, it was 2.3% in 2017, 2.5% in 2018, 3.8% in 2019 and 4.1% in 2020³³. If we look at unprocessed food, then according to the previous breakdown, these figures are 0.9%, 6.9%, 8.9% and 11.9-14.8%,

²⁹Vigvári András: Pénzügy(rendszer)tan. Budapest: Akadémiai Kiadó, 2007. <https://doi.org/10.1556/9789630598873> (2024.09.22.)

³⁰Beszámoló az MNB 2020 I. félévi tevékenységéről, 2.1 Monetáris politika, inflációs folyamatok 2020 első félévében, 12. o., (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2020-i-felev) (2024.09.22.)

³¹Uo. 12. o.

³²A munkahelyek és a gazdaság védelme a koronavírus-világjárvány idején, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic_hu (2024.09.22)

³³Beszámoló az MNB 2020 I. félévi tevékenységéről, 2.1 Monetáris politika, inflációs folyamatok 2020 első félévében, 14. o., (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2020-i-felev) (2024.09.22.)

respectively, which shows quite high inflation. An examination of monetary policy statistics also shows that the Council did not change the average amount of liquidity to be crowded out, which remained at approximately HUF 300-500 billion. Based on the central bank's opinion, a duality can be observed in the factors determining the expected development of inflation at the beginning of the year: "buoyant domestic demand raised the pace of price growth, while persistently subdued external activity dampened the pace of price increases"³⁴. Later in March, when the spread of the coronavirus pandemic was felt, risk aversion intensified in financial markets, causing significant volatility. This had to be eliminated, so the MNB's first task was to counteract the negative effects of the epidemic on the financial market, therefore it implemented liquidity-providing and market-stabilizing measures. As a consequence, the monetary policy instruments were redesigned in April 2020 in order to cushion negative financial market consequences³⁵.

In addition to taking these steps, the Magyar Nemzeti Bank also decided to introduce instruments that help lay the foundations for further economic growth. On May 4, the government bond purchase program was launched and mortgage bond purchases resumed. These were intended to prevent damage to monetary transmission and to address emerging financial and economic risks. In addition, the Funding for Growth Program was launched on 20 April, which provides a HUF 1500 billion envelope for entrepreneurs within the framework of the NHP Hajrá scheme³⁶. In particular, developments in fuel and food prices had an impact on the consumer price index, which resulted in it exceeding the upper end of the tolerance band at the beginning of the year. This later normalised, inflation started to decline before falling to the lower end of the tolerance band by May³⁷. The analysis also shows that inflation is projected to persist because the coronavirus pandemic is causing significant fluctuations in global commodity markets, including food and oil prices, making the whole process unpredictable. It is also significant that financial market sentiment gradually deteriorated in the first quarter of 2020 as the coronavirus pandemic spreads. As a result, general risk aversion in global financial markets has increased and selling pressure has intensified³⁸. In addition, the last interest rate decision for the half-year took place in June, where the Monetary Council implemented a general fine-tuning as a second phase of pandemic control. The inflation report, completed in June, showed that domestic activity was more moderate than expected, while the inflation outlook moved downwards. In response to the coronavirus pandemic, the Magyar Nemzeti Bank introduced new instruments that provide strong liquidity and greater flexibility, while at the same time discontinuing the operation of the instruments based on the quarterly crowding-out target level³⁹. At its meeting on 17 December 2019, the Monetary Council set the average amount of liquidity to be crowded out at HUF 300-500 billion for the first quarter of 2020, which represented an increase of HUF 100 billion compared to the previous quarter's target.

Between March and April 2020, the Monetary Council announced a comprehensive package of measures to counteract the negative economic indicators caused by the pandemic. This included the announcement of the target band for liquidity in the banking system to be squeezed out of assets bearing interest at the base rate, which had been realised since the second quarter, a 1-week foreign exchange swap tender and a 1-week deposit tender, symmetrical the interest

³⁴ Uo. 14. o.

³⁵ Uo. 14. o.

³⁶ Növekedési hitelprogram, <https://www.mnb.hu/monetaris-politika/novekedesi-hitelprogram-nhp> (2024.09.22.)

³⁷ Beszámoló az MNB 2020 I. félévi tevékenységéről, 2.1 Monetáris politika, 14. o., (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2020-i-felev) (2024.10.01.)

³⁸ Uo. 15. o.

³⁹ Beszámoló az MNB 2020 I. félévi tevékenységéről, 2.1 Monetáris politika eszköztár változásai, 15. o., (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2020-i-felev) (2024.10.01.)

rate corridor, lowering the base rate to 0.75% and making preferential deposits more favourable⁴⁰.

Based on this, it can be said that as far as monetary policy is concerned, the MNB made the best of the situation, and although inflation surged in the first months, thanks to the measures it seemed to stabilize more and more.

If we look at 2021, we can conclude that monetary policy has obviously also been hit by more and more recent impacts. The central bank made a monetary policy turnaround in 2021⁴¹. While at the beginning of the year it maintained its loose conditions by maintaining the measures taken in the previous year to address the economic impact of the coronavirus outbreak and applying new ones, the monetary policy stance became tighter from the second half of the year onwards as a result of the resumption of activity and the changed environment due to persistently rising inflation. The MNB's monetary policy actions in the first months of 2021 were determined by the economic effects of the coronavirus pandemic and the economic recovery. The central bank's measures and programmes have greatly contributed to the successful recovery of the Hungarian economy and to the return of economic performance to its pre-crisis level already in the second quarter. To deal with rising inflation from mid-year, the central bank launched an interest rate hike cycle from June 2021 and also started to phase out the use of crisis management tools. The MNB continued to raise monthly interest rates in the last months of the year, and reacted decisively and flexibly to the strengthening of money and commodity market risks. In addition, it completed the closure of crisis management programmes in December. The mandate of the MNB was supplemented by a green mandate in the summer of 2021. The primary objective of the central bank remains to achieve and maintain price stability. Without compromising its primary objective, the central bank supports the maintenance of financial stability and the Government's economic and environmental sustainability policy. Financial and capital market sentiment was volatile throughout 2021. At the beginning of the year, positive news about vaccines improved investor sentiment, while risk aversion increased due to global reflationary concerns and surging developed market yields. As economies began to restart in an increasing number of countries from mid-year, risks of global reflation intensified. In the summer months, the impending new wave of the coronavirus pandemic, global supply problems and reflationary fears worsened, while in the second half of the period the monetary policy messages of globally dominant central banks and incoming macroeconomic data improved international risk appetite. Global investor sentiment deteriorated again in the last third of the year⁴². A significant wave of price increases was observed in commodity markets. In the case of energy carriers, price increases have been outstanding, since the beginning of the year the prices of natural gas and electricity have increased several times.

Consumer prices increased by an average of 9.4% in the first half of 2022. Inflation remained a problem at the end of last year, with prices rising above the central bank's target of 3%. The main drivers were global commodity and energy prices, as well as food prices. According to the data of the Central Statistical Office, private inflation was 10.1 percent in the first half of the year⁴³.

In the first half of 2023, average consumer prices increased by 23.6 percent year-on-year. After peaking in January, inflation declined month-on-month to fall to 20.1 percent in June. Over the course of 2023, tight monetary conditions have increasingly exerted their

⁴⁰Beszámoló az MNB 2020 I. félévi tevékenységéről, 2.1 Monetáris politika eszköztár változásai, 17. o., (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2020-i-felev) (2024.10.01.)

⁴¹ Beszámoló az MNB 2021. évi tevékenységéről, 3.1 Monetáris politika, 17. o. (2024.10.02.)

⁴² Uo. 17. o.

⁴³ Beszámoló az MNB 2022 I. félévi tevékenységéről, 2.1 A monetáris politika, 14. o., (<https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2022-i-felev>) (2024.10.02.)

disinflationary effects, resulting in a significant slowdown in inflation⁴⁴. In addition, energy and raw material prices, as well as transport costs, stabilised in the first half of 2023 at pre-war levels. Tensions in value chains eased and the slowdown in global activity had an additional dampening effect on external inflation. Continuously declining global food commodity prices continue to support the further moderation in food inflation seen since May 2022. Global inflation moderated broadly across all countries in the European Union in the first half of 2023. Inflation in the European Union peaked at 11.5 per cent in October 2022 before declining to an average of 6.4 per cent in June. The decline in inflation was mainly due to a moderation in the price indices for fuel, energy and food. Domestic inflation was the highest in Europe in the first half of the year, but this was solely the result of carry-over effects in 2022, as monthly repricing has moderated to an average of 0.4 percent since February, in line with regional and EU averages⁴⁵. According to the data of the Central Statistical Office, food inflation slowed down for the sixth month in a row in June. The decline in food price inflation was supported by both global and domestic developments. From the second half of 2022, world prices of food raw materials have corrected significantly, and an agreement has been reached on the resumption of grain exports from Ukraine, which were temporarily suspended due to the Russia-Ukraine war. The annual price indices for processed and unprocessed foods both showed significant declines during the half-year⁴⁶. Annual price dynamics of manufactured goods slowed down, while the repricing of market services at the beginning of the year was outstanding. Annual industrial goods inflation averaged around 18 percent in the first half of the year. In this product group, moderation in global commodity prices and the strengthening exchange rate from October 2022 also contributed to the slowdown in industrial goods inflation. In the first months of 2023, monthly price growth was several times higher than in previous years in market services, unlike in previous years. The main reason for this was related to the backward price indexation of telecommunications and financial services. Compared with other product groups, market services inflation peaked later in May at 19.0 percent.

Indicators that more accurately reflect underlying supply-demand conditions and capture underlying inflation declined from April. Core inflation excluding processed food averaged 19.0 per cent in the first half of 2023, core inflation net of indirect taxes was 24.0 per cent, while inflation for products with rarely variable prices stood at 18.6 per cent⁴⁷.

The ongoing Russia-Ukraine war and subsequent sanctions policies have played a significant role in shaping the global growth and inflation outlook in the first half of 2023. Over this period, economic growth accelerated on an annual basis in the United States and China, while it slowed down in the European Union. Inflation stabilised at historically high levels for most countries, but inflation rates moderated during the half-year, supported by global developments looking ahead. Nevertheless, measures of core inflation, which are typically slow to change, suggest that the process of regaining price stability will be a longer process⁴⁸.

International investor sentiment deteriorated for the first time in the half-year as concerns about the stability of developed market banks intensified in March 2023. However, investor sentiment improved from the second quarter onwards as market turbulence moderated. Risk appetite at the beginning of the year was influenced not only by news of the war and tensions in the banking system, but also by the controversy surrounding raising the US debt ceiling. As tensions eased, expectations about the path of global central banks, energy and commodity

⁴⁴Uo. 14. o.

⁴⁵ Uo. 14. o.

⁴⁶ Beszámoló az MNB 2023 I. félévi tevékenységéről, 2.1 A monetáris politika, 15. o., (<https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2023-i-felev>) (2024.10.04.)

⁴⁷ Beszámoló az MNB 2023 I. félévi tevékenységéről, 2.1 A monetáris politika, 16. o., (<https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2023-i-felev>) (2024.10.04.)

⁴⁸ Beszámoló az MNB 2023 I. félévi tevékenységéről, 2.1 A monetáris politika, 17. o., (<https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2023-i-felev>) (2024.10.04.)

prices, and incoming macroeconomic data became increasingly important factors in investor sentiment⁴⁹. Domestic inflation exceeded the central bank's tolerance band for the whole of the half-year, although it showed a downward trend from January onwards. The consumer price index peaked at 25.7 percent in January before declining to 20.1 percent in June. Core inflation rose during the first quarter but also started to decline from the second quarter onwards, stopping at 20.8 percent in June. Tight monetary policy, declining global commodity prices, as well as moderation in consumption and price pressure from government measures to increase market competition, gradually intensified, leading to a moderation in inflation across an increasing number of product groups. Risks to inflation appeared balanced throughout the first quarter, but downside risks increased by the end of the half-year.

The measures introduced earlier by the central bank contributed to the stability of financial markets and strengthened monetary transmission during the semester. At the end of the quarter, the use of the long-term euro liquidity swap facility and central bank discount bonds also contributed to market stability. Long-term deposit tenders contributed effectively to the sustained commitment of interbank liquidity and to the strengthening of monetary transmission. The central bank will continue to use these tools to secure interbank forint liquidity in the long term in the period ahead⁵⁰.

Stability of the system of financial intermediation

Over the past decades, numerous studies have been carried out on the positive effects of financial intermediation on the economy. These studies provide significant empirical support for the theoretically predictable relationships that make the financial intermediary system the engine of the market economy. These include reducing information acquisition and transaction costs, efficient capital allocation, ensuring liquidity, controlling corporate placements, diversifying and mitigating risks and increasing economic resilience⁵¹.

Due to the pandemic, there was an increase in stress levels in the systems, but despite all this, the domestic banking system managed to remain stable, as its shock resilience can be considered particularly good in terms of liquidity situation and loss tolerance.⁵² Thanks to the package of measures discussed earlier, the liquidity-providing measures of the Magyar Nemzeti Bank further increased banks' already significant liquidity buffers. In contrast, it can be said that the profitability of the banking system deteriorated due to the increase in credit risk, resulting in a total profit after tax of HUF 68 billion in the first half of 2020, which shows a very high deficit if we compare it with the same period last year, where this amount was HUF 266 billion, so the decrease of HUF 198 billion is clearly visible⁵³. Businesses and the general public description. In the initial period, demand for these loans reached HUF 100 billion, which eventually stabilised at around HUF 50 billion in later months, resulting in a total of HUF 787 billion by the end of June 2020⁵⁴. In the second quarter, the decline in new loans in market credit products was driven by pandemic-related developments, such as isolation measures on

⁴⁹ Uo. 17. o.

⁵⁰ Beszámoló az MNB 2023 I. félévi tevékenységéről, 2.1 A monetáris politika, 18. o., (<https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2023-i-felev>) (2024.10.04.)

⁵¹ Katona Klára (szerk.) (2019): A pénzügyi közvetítőrendszer funkciói. Budapest: Wolters Kluwer Hungary Kft.. <https://doi.org/10.55413/9789632958392> (2024.10.05.)

⁵² Beszámoló az MNB 2020 I. félévi tevékenységéről, 2.2 A pénzügyi közvetítőrendszer stabilitása, 20. o., ([mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2020-i-felev](https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2020-i-felev)) (2024.10.05.)

⁵³ Uo. 20. o.

⁵⁴ Beszámoló az MNB 2020 I. félévi tevékenységéről, 2.2 A pénzügyi közvetítőrendszer stabilitása, 20. o., ([mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2020-i-felev](https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2020-i-felev)) (2024.10.05.)

the demand side and tightening borrowing on the supply side. As it could be inferred, the biggest decline occurred in the payday loan market, as it fell to a third of what was present in the same period last year. A more moderate decrease in the issuance of housing loans was recorded, amounting to around 20 %.

Another interesting fact is that as far as companies are concerned, in 2020 the year-on-year transaction growth was HUF 684 billion, which was exactly 41%, i.e. HUF 468 billion below the aggregate transactions between July 2018 and June 2019.⁵⁵ Of course, moderation includes the use of the moratorium, the NHP and loan and guarantee programs linked to state institutions by entrepreneurs. As mentioned earlier, loan and leasing contracts worth HUF 177 billion were concluded within the framework of NHP Hajrá, which means that 36% of new loans could be linked to the NHP Hajrá program in the second quarter of 2020. In addition, it is worth mentioning the fact that the annual growth rate of domestic house prices decreased in the first quarter of 2020, which in terms of percentages means that they decreased from 17.8% to 11.6% nationally and from 15.4% to 8.3% in the capital compared to the end of 2019. However, it was not only the coronavirus pandemic that contributed to this figure, as a slowdown was observed in the housing market even before its outbreak, as already in 2019 10.4% fewer transactions were carried out than in 2018, and development activity also decreased in the market of newly built apartments⁵⁶. As mentioned, the decrease in trend was not specifically due to the pandemic, but nevertheless it also contributed significantly, as housing market activity was 58% lower on an annual basis in April. By contrast, later in June, the situation seemed to improve, resulting in a 25% improvement in the number of transactions in rural areas compared to the same month in 2019. Further help was the moratorium on loan repayments imposed on 18 March 2020, which, of course, contributed to stabilizing the market by not forcing those who found themselves in a financially stretched situation to sell their properties⁵⁷. Despite the unexpected shock of the coronavirus pandemic to the domestic and global CRE market, the stock of non-performing loans showed a further downward trend considering the credit institutions sector, continuing the results of recent years. In practice, NPLs stood at 3.5% at the end of the second quarter of 2020, a visible improvement from 5.1% in 2019. As regards retail NPL ratios, it declined to 3.6% after declining on an annual basis.

In addition to these, of course, the macroprudential activities of the MNB must be mentioned. In the first half of 2020, it focused on mitigating the negative impact of the coronavirus outbreak on financial stability while monitoring the adjustment of market participants and the evolution of systemic risks. Considering this, the package of measures, already referred to several times, was designed to preventively manage systemic risks stemming from the epidemiological situation and to maintain credit institutions' lending capacity⁵⁸. To mitigate risks arising from market turbulence, maintaining stable foreign exchange financing is of paramount importance. In view of this, the Magyar Nemzeti Bank tightened its macroprudential rules on foreign exchange financing for preventive purposes, according to which the rule on the Foreign Exchange Balance Ratio was amended, which now stated that the open on-balance sheet position proportional to the permissible balance sheet amount of up to 15 % was reduced to 10 % in order to maintain currency consistency, the possibility of unilateral currency withdrawals and excessive FX swap markets reliance is limited⁵⁹. Regarding capital buffers, it is also worth

⁵⁵ Ibid., p. 20.

⁵⁶ Beszámoló az MNB 2020 I. félévi tevékenységéről, 2.2 A pénzügyi közvetítőrendszer stabilitása, 21. o., (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2020-i-felev) (2024.10.05.)

⁵⁷A törlesztési moratórium segíti az adósokat, fenntartva a pénzügyi stabilitást, <https://www.mnb.hu/sajtoszoba/sajtokozlemenyekek/2020-evi-sajtokozlemenyekek/a-torlesztesi-moratorium-segiti-az-adosokat-fenntartva-a-penzugyi-stabilitast> (2024.10.05.)

⁵⁸Beszámoló az MNB 2020 I. félévi tevékenységéről, 2.2 A pénzügyi közvetítőrendszer stabilitása, 23. o., (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2020-i-felev) (2024.10.20.)

⁵⁹ Uo. 23. o.

highlighting that in order to maintain banks' lending capacity, the central bank decided to lift the capital buffers for domestic systemically important institutions as of 1 July 2020. To strengthen the gradual approach to help restore loss-absorbing capacity and lending, buffers already imposed for 2020 and corresponding to future final rates will have to be rebuilt by systemically important banks over three years from 2020. It is important to point out that, of course, the central bank's experts have always monitored systemic risk assessments, international regulatory processes and all other financial activities affecting the financial intermediary system, which in some way can contribute to a faster recovery from the epidemic.

It can be seen from the data described that the coronavirus pandemic has a significant impact on the stability of the financial intermediary system to this day, but we cannot ignore the fact that thanks to the appropriate measures, the situation seems to be stabilizing as much as possible, and that the economy has so far managed successfully to overcome the emerging obstacles.

Credit institutions' household loans increased by HUF 65 billion in the first half of 2023 because of disbursements and repayments, which slowed annual credit dynamics to 3.1 percent at the end of June 2023. The volume of new loans amounted to HUF 414 billion in the second quarter, which showed a 47 percent decline compared to the same period last year. This was mainly due to high inflation and the consequent tightening interest rate environment, as well as the uncertain economic outlook. Along with the slowdown in the credit market, housing market activity also declined significantly. Issuance of baby showers declined by 52 percent year-on-year, helped by early demand due to the product's initially planned phase-out at the end of 2022. At the end of June 2023, the stock of baby waiting loans amounted to HUF 1966 billion, representing 19.7 percent of the total retail loan portfolio. Share of subsidised loans related to housing programmes, including Green Home Programme (ZOP)⁶⁰) and the termination of the home improvement loan, significantly reduced in new issuance. Therefore, 20 percent of loans issued in the second quarter were linked to preferential interest rates, compared to 40 percent a year earlier⁶¹.

The loan portfolio of companies increased by HUF 335 billion in the first half of 2023 as a result of disbursements and repayments, resulting in an annual growth rate of 11 percent at the end of June 2023. The supported loan and guarantee programs (Széchenyi Card Program, Baross Gábor Reindustrialization Loan Program) contributed significantly to maintaining the growing stock⁶²), and individual large transactions. In the second quarter of 2023, credit institutions concluded new non-current account loan agreements worth nearly HUF 970 billion, which was 7 percent lower than in the same period last year. The share of market loans in new contracts averaged 55 percent in the second quarter, which is still lower than the usual values of 85-90 percent in the period before the coronavirus pandemic⁶³.

Given developments in the macroeconomic environment, the commercial real estate market faced significant uncertainty in the first half of 2023. In the office market, the vacancy rate in Budapest increased by 1.6 percentage points to 12.6 percent during the half-year. And in the industrial-logistics market, it rose from 3.9 percent at the end of 2022 to 8.6 percent by the end of June 2023. Although these vacancy levels are not considered high by historical standards, they pose a significant risk of a further increase in vacancy in the office market due to new

⁶⁰Az NHP Zöld Otthon Programban létrejött hitelek https://nhp-hitelek-statisztika.mnb.hu/reports/powerbi/nhp_zop_eredmenyei_hu?rs:embed=true (2024.10.04.)

⁶¹Beszámoló az MNB 2023 I. félévi tevékenységéről, 2.2 A pénzügyi közvetítőrendszer stabilitása, 20. o., (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2023-i-felev) (2024.10.04.)

⁶²700 milliárd forintos hitelkerettel elindul a Baross Gábor Újraindítási Hitelprogram <https://kormany.hu/hirek/700-milliard-forintos-hitelkerettel-elindul-a-baross-gabor-ujrainditasi-hitelprogram> (2024.10.04.)

⁶³Beszámoló az MNB 2023 I. félévi tevékenységéről, 2.2 A pénzügyi közvetítőrendszer stabilitása, 21. o., (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2023-i-felev) (2024.10.04.)

handovers and possible rental returns due to the growing hybrid work. Nevertheless, the fact that no significant new developments have been launched in the office market in 2023 may mitigate the risks. Investment turnover in the commercial real estate market in the first half of 2023 was about 65 percent below year-on-year sales, with prime yields rising by 25 to 50 basis points in all segments. Based on the increase in prime office yields and unchanged rent, the calculated capital value of prime offices in Budapest decreased by 14 percent by the end of 2022 compared to a year earlier, and this depreciation continued in the first half of 2023 as prime yields increased. At the same time, domestic credit institutions' exposure to project loans secured by commercial real estate as a proportion of own funds is currently below the level seen after the 2008 crisis, and the capital value of prime offices also declined sharply (34%) during the global financial crisis. At the same time, the MNB will continue to pay special attention to current developments related to changes in the value of real estate⁶⁴. The basic functions of the financial intermediation system, such as simplifying the exchange process, collecting and efficiently allocating savings, controlling economic agents and managing investment risks, contribute to improving the adaptive and allocative efficiency of the economy by reducing market imperfections (e.g. transaction costs, information asymmetry) and, as a result, promote economic growth⁶⁵.

Surveillance and consumer protection

In 2020, the central bank did not stand idly by in performing its supervisory activities. Although the number of supervised institutions decreased by 4.4% year-on-year, a total of 1406 institutions are still subject to prudential supervision as at 30 June 2020, of which intermediaries as non-financial institutions account for the largest share, financial institutions in second place and capital market institutions in third place. The measures taken during the supervision of processes and investigations resulted in fines of HUF 515.9 million for prudential institutions, HUF 78.7 million for consumer protection and HUF 1246.1 million for market surveillance and supervision.⁶⁶ If we look at the supervision of financial market institutions, we can conclude that in the first half of 2020 38 investigations were conducted among financial market participants, which is two more than the 36 investigations according to 2019 data, but in terms of their effectiveness, based on the analysis of 2020, supervisory fines amounting to HUF 135.75 million were imposed by the Magyar Nemzeti Bank in the first half of the year. But this figure was HUF 339 million in the same period in 2019⁶⁷. Those fines were justified, inter alia, for failure to act on capital requirements, customer rating, collateral valuation, disclosure or subsequent decisions. Within the framework of supervisory activities, the coronavirus pandemic also caused problems, as it significantly complicated the conduct of investigations, so from 18 March 2020 it was necessary for the MNB to postpone the dates of the planned investigations, thereby cancelling some of the ongoing investigations, and the planned ones were rescheduled for the second half of the year. This could undoubtedly have had an impact on the number of fines mentioned above, as the central bank was not in a position to conduct the necessary investigations due to the epidemic. It is also important to mention that the Magyar Nemzeti Bank places great emphasis on eliminating reporting errors that may serve as a basis

⁶⁴ Beszámoló az MNB 2023 I. félévi tevékenységéről, 2.2 A pénzügyi közvetítőrendszer stabilitása, 22. o., (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2023-i-felev) (2024.10.04.)

⁶⁵ Katona Klára (szerk.): A pénzügyi közvetítőrendszer funkciói. Budapest: Wolters Kluwer Hungary Kft., 2019. <https://doi.org/10.55413/9789632958392> (2024.10.04.)

⁶⁶ Beszámoló az MNB 2020 I. félévi tevékenységéről, 2.3 Felügyeleti tevékenység és fogyasztóvédelem, 25. o., (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2020-i-felev) (2024.10.20.)

⁶⁷ Beszámoló az MNB 2019 I. félévi tevékenységéről, 2.3 Felügyeleti tevékenység és fogyasztóvédelem, 23. o., (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2019-i-felev) (2024.10.20.)

for analytical and supervisory activities, therefore targeted operational inspections and supervisory audits were also carried out, which were carried out in addition to comprehensive investigations. These identified weaknesses in the reporting framework, internal regulatory practices, transaction-level reporting, and the calculation of own funds and risk capital requirements.

Another interesting fact may be that in May 2020 MKB and the owners of the central bank of the Takarek Group announced that within the framework of their strategic cooperation, they had examined and prepared the framework for the establishment of a Hungarian-owned banking group, which was later joined by Budapest Bank. This was established shortly afterwards within the framework of Magyar Bankholding Zrt., the aim of which is to examine cooperation opportunities in which the synergies that can be found in the operation of the three banking groups can be maximized⁶⁸. From the MNB's point of view, this is relevant because, of course, it monitors the operation of Hungary's second largest banking group, and because it is expected to have a significant impact on the domestic banking sector. The audit and review of the activities of banks and financial institutions that have more and more subsidiaries and branches abroad over time can also be considered a key issue for maintaining financial stability in Hungary, so in order to strengthen the supervisory framework, the Magyar Nemzeti Bank concluded a supervisory cooperation agreement with the National Bank of Moldova, which also acts as supervisory authority⁶⁹.

As far as consumer protection activities are concerned, it should be emphasized that during financial market procedures, a financial institution did not provide them with the possibility of cash withdrawals of up to HUF 150,000 per month free of fees and costs for almost one and a half thousands of its clients. In addition to the fact that the central bank naturally fined the institution, it also obliged it to repay unduly charged fees that have not yet been reimbursed⁷⁰. We cannot ignore the fact that on 24 June 2020 the Economic Protection Operational Group was established, led by the Minister of Finance, with the aim of putting the Hungarian economy on a growth path, and supported by the Head of Financial Consumer Protection of the National Bank of Hungary with consultative rights⁷¹. From a statistical point of view, it is also outstanding that credit institutions dealing with Qualified Consumer Friendly Home Loans concluded more than 82,000 contracts between September 2017 and May 2020, and it is important to highlight that the disbursed stock reached HUF 1,050 billion by the end of May 2020. Broken down by years, if we examine the loan portfolio of the monthly Qualified Consumer Friendly Home Loan disbursed, we can see that in December 2017 this amount amounted to HUF 11 billion, but in July 2018 we can talk about HUF 36 billion, which started to sink in October and reached HUF 27 billion by January 2019, but this climbed to HUF 47 billion by May, and after fluctuations it was the highest in December with HUF 52 billion, which was followed by a certain degree of decline in 2020, but by March the balance sheet showed 51 billion again⁷². Apart from periodic fluctuations, we can see that credit institutions are already operating with very high numbers by the first half of 2020. Within this framework,

⁶⁸Már működik a Magyar Bankholding Zrt., https://privatbankar.hu/cikkek/penzugyi_szektor/mar-mukodik-a-magyar-bankholding-zrt-.html (2024.10.20.)

⁶⁹Együttműködés külföldi pénzügyi felügyelettel a Magyar Bankrendszer biztonságáért, (<https://www.mnb.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2020-evi-sajtokozlomenyek/egyuttmukodes-kulfoldi-penzugyi-felugyeletekkel-a-magyar-bankrendszer-biztonsagaert>) (2024.10.20.)

⁷⁰Beszámoló az MNB 2020 I. félévi tevékenységéről, 2.3 Felügyeleti tevékenység és fogyasztóvédelem, 27. o., ([mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2020-i-felev](https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2020-i-felev)) (2024.10.20.)

⁷¹Megalakult a Gazdaságvédelmi Operatív Törzs az ÉMI részvételével, (<https://www.emi.hu/emi/web.nsf/pub/3EGOK1.html>) (2024.10.20.)

⁷²Beszámoló az MNB 2020 I. félévi tevékenységéről, 2.3 Felügyeleti tevékenység és fogyasztóvédelem, 27. oldal, ([mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2020-i-felev](https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2020-i-felev)) (2024.10.20.)

credit institutions place considerable emphasis on the advantages of interest rate fixation within marketing activities.

Regarding the supervision of capital market institutions, the MNB imposed an institutional supervisory fine of HUF 60 million in the first half of 2020. It is important to mention that during the supervision of investment service providers, the central bank treated the protection of the insurance of customer receivables and client holdings as a top priority.

It examined the securities and cash coverage of client accounts held with investment firms daily in view of the coronavirus pandemic. In connection with the pandemic, the MNB issued a circular to capital market institutions on its risk management expectations related to leveraged transactions about its Hungary economy. These mainly consisted of the stock of these positions, their management, the monitoring of the operation of critical functions, and the profitability effects of turbulent market conditions⁷³. Similarly to 2019, in the first half of 2020 the topic of liquidity came to the fore in the supervisory practice of the Magyar Nemzeti Bank both internationally and domestically, as already mentioned, within the framework of the supervision of investment fund managers, as the impact of the coronavirus pandemic on the economy highlighted the need for continuous monitoring of liquidity risks. To this end, the central bank carried out continuous monitoring activities regarding supervised investment fund managers. There was no need to suspend the marketing of the investment fund because there were no shortcomings in the management sector.

To spread green financial products and improve the energy efficiency of Hungary's real estate stock, between 1 January 2020 and 31 December 2023 the central bank introduced a capital requirement relief for loans for green housing purposes.⁷⁴ At the end of March 2020, the MNB initiated a consultation with NGOs and environmental experts on the environmentally sustainable restart of the economy in connection with the coronavirus epidemic. In response, extremely useful information and suggestions were received from the organizations consulted. All these proposals indicate that there is potential for an innovative, green economic recovery, since the energy modernization of the building stock, the greening of agriculture, the expansion of renewable energy production are all areas that have remained untapped so far, but this could be changed if needed. The MNB will decide on these proposals in later periods to come up with the most appropriate proposals possible. It should also be mentioned that during the first half of 2020 a professional consultation was launched on financing renewable energy production and on promoting green mortgage bonds in Hungary.

The domestic banking system and non-bank institutional investors remained stable amid recent banking crises, inflation risks and uncertainty due to the protracted Russia-Ukraine war. Banks have adequate lending capacity and strong capital and liquidity positions. NPL ratios are low, and banks are prepared for a possible increase in defaults through forward-looking impairment assessment. The MNB conducts intensive monitoring activities and, if necessary, initiates supervisory dialogue with individual institutions to maintain the safe operation of the Hungarian banking system. International cooperation involves a coherent approach to the supervision of international banking groups, with a particular focus on market or regulatory effects that may affect banking groups as a whole or individual members⁷⁵.

Within the framework of the MNB's supervisory and consumer protection activities, a total of 43 prudential and 170 consumer protection investigations, 17 market surveillance

⁷³Beszámoló az MNB 2020 I. félévi tevékenységéről, 2.3 Felügyeleti tevékenység és fogyasztóvédelem, 31. o., (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2020-i-felev) (2024.10.20.)

⁷⁴Lakáscélú Zöld Tőkekövetelmény-kedvezmény Programot vezet be az MNB, <https://www.mnb.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2019-evi-sajtokozlomenyek/lakascelu-zold-tokekovetelmeny-kedvezmeny-programot-vezet-be-az-mnb> (2024.11.26.)

⁷⁵ Beszámoló az MNB 2023 I. félévi tevékenységéről, 2.3 Felügyeleti tevékenység és fogyasztóvédelem, 25. o., (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2023-i-felev) (2024.11.26.)

procedures, 1 issuer supervisory target investigation and 3 money laundering prevention investigations were completed in the first half of 2023. As a result of these activities, the MNB imposed supervisory fines totalling HUF 1,027.7 million in the first half of 2023. As part of this, measures related to prudential supervision amounted to HUF 369.0 million, consumer protection fines amounted to HUF 110.9 million, market surveillance fines amounted to HUF 444.7 million, issuer supervisory fines amounted to HUF 58.8 million, anti-money laundering prevention fines amounted to HUF 24.1 million, and procedural and licensing fines amounted to HUF 20.2 million⁷⁶.

In June 2023, the MNB issued a "fraud recommendation"⁷⁷ that relates to the prevention, detection, prevention and management of fraud through payment services. The MNB expects the provisions of the recommendation from financial sector participants on a scheduled basis.

The MNB paid special attention to the process of the merger of MKB Bank Plc. and Takarekbank Zrt., during which MBH Bank Plc.⁷⁸ created. Preparations for the merger were planned, and upon completion, customers will have access to the network and services of the country's second-largest bank. The protection of client interests and financial stability were particularly important for the MNB during the process. In this context, the MNB calls the merging bank to account for the enforcement of these principles and considerations.

The total disbursed amount of Qualified Consumer Friendly Home Loans (MFLs) exceeded HUF 2,807 billion by the end of June 2023, and the number of contracts exceeded 198,000 units. In the same period, credit institutions disbursed a total amount of HUF 266 billion from the Qualified Consumer Friendly Personal Loan (MSZH), and the number of contracts approached 70 thousand.

The protection of client claims remains a top priority when examining investment service providers, and this is closely integrated into the MNB's ongoing supervisory toolbox. The focus of comprehensive and thematic investigations remains on monitoring compliance with the MiFIDII/⁷⁹MiFIR⁸⁰ regulatory environment. In line with international practice and market developments, the investigation of investment fund managers focused primarily on liquidity management and asset valuation, taking into account the capital market turbulence caused by the Russia-Ukraine conflict. In this context, particular attention was paid to investment decision-making, order management and the calculation of net asset value. Risk management and liquidity management have been particularly important in ongoing supervision and investigations.

As part of its continuous consumer protection supervision, the MNB monitored the online marketing activities and information practices of CFD (contract for difference) service providers based abroad operating in Hungary in a cross-border format. Practices of consumer

⁷⁶ Uo. 25. o.

⁷⁷ MNB Recommendation 5/2023 (VI.23.) on the prevention, detection, prevention and management of abuse through payment services
<https://www.mnb.hu/felugyelet/szabalyozas/penzmosas-ellen/kotelezo-es-iranyado-szabalyok/ajanlasok>
(2024.11.26.)

⁷⁸ **The largest merger in Hungarian banking history, <https://www.portfolio.hu/bank/20230503/itt-az-mbh-bank-megvalosult-a-hazai-bankortenelem-legnagyobb-fuzioja-612880> has been completed (2024.11.26.)**

⁷⁹ Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Directive 2002/92/EC and Directive 2011/61/EU

⁸⁰ Regulation (EU) No 600/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Regulation (EU) No 648/2012

concern discovered during the audit, such as ESMA⁸¹(European Securities and Markets Authority) and the MNB due to marketing and unbalanced and inaccurate information regarding CFD trading, the MNB turned to the co-supervisors supervising the relevant foreign service providers with international requests. The MNB requested the action of the partner authorities to put an end to the unlawful conduct. The MNB will continue to actively monitor the information practices of cross-border CFD service providers⁸².

Interestingly, the number of customer complaints indicating phishing attacks has increased significantly since September 2022, and this trend has continued into 2023. Cyber fraud practices included phishing on fake banking websites, phishing messages and emails impersonating parcel services, and fake bank phone calls⁸³.

Bailouts

Financial markets in the European Union are highly integrated, closely intertwined and many institutions operate across national borders. If a cross-border institution were to fail, it is likely to affect the Member States where it operates and could destabilise the relevant financial markets. The inability of Member States to effectively control an insolvent institution and manage its failure in order to prevent systemic damage could jeopardise mutual trust between Member States and the credibility of the internal market in financial services. The objectives of resolution are much broader than those of normal insolvency proceedings, which generally focus on the interests of creditors and the achievement of maximum value of insolvency assets⁸⁴. The review of resolution plans continued in the first semester of 2020 in line with the timetable agreed by the Financial Stability Board. It is important to note here that the Magyar Nemzeti Bank has prepared all resolution plans subject to the Resolution Act, which apply to institutions. It is also important that the central bank conducted resolvability assessments within the framework of resolution planning. It should be emphasized that no obstacles to resolvability were identified by the MNB in the conduct of these assessments. Among other things, legislation obliges central banks to hold own funds of sufficient quantity and quality at consolidated and individual level, to impose a minimum requirement to hold eligible liabilities that can be written off to absorb losses in the event of a crisis, and the possibility to convert into capital the capital requirements applicable after resolution for the purpose of restoring⁸⁵. The Magyar Nemzeti Bank granted a 6-month grace period to meet the above-mentioned requirements due to the negative effects of the coronavirus pandemic, which affected the financial intermediary sector. In order to achieve the target level set out in the aforementioned Resolution Act by Hungary by 31 December 2024, it is helpful that regular annual contributions by member institutions to the Resolution Fund increase the level of provisioning as planned, thereby strengthening the backstop to financial stability. Most of the receivables and real estate assets managed by MSZVK, i.e. Hungarian Resolution Asset Management Ltd. and its subsidiaries, were sold by July 2018, but the medium-term business plan of the MSZVK Group was updated by the MNB based on the proposal of the Board of Directors of MSZVK Zrt.,

⁸¹European Securities and Markets Authority https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-securities-and-markets-authority-esma_hu (2024.11.26.)

⁸² Beszámoló az MNB 2023 I. félévi tevékenységéről, 2.3 Felügyeleti tevékenység és fogyasztóvédelem, 29. o., (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2023-i-felev) (2024.11.26.)

⁸³Uo. 31. o.

⁸⁴Vértessy László: Jog és pénzügyek a bankszektorban. Budapest: Akadémiai Kiadó., 2020. <https://doi.org/10.1556/9789634544814> (2024.11.26.)

⁸⁵Beszámoló az MNB 2020 I. félévi tevékenységéről, 2.4 Szanálás, 35. o., (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2020-i-felev) (2024.11.26.)

which resulted in sufficient funds reserved until 2024 for the purpose of enabling the group to continue operating and perform its tasks⁸⁶. Work continued in the first semester of 2020 on the establishment of an EU regulation on resolution regulation for central counterparties and a draft resolution framework for insurance undertakings was drafted. The experts of the National Bank of Hungary actively participated in all processes necessary for the implementation of the aforementioned programs, in accordance with their expertise.

As part of its work in Resolution Colleges, the MNB, as the resolution authority responsible for the subsidiaries of parent companies in the banking union based in Hungary, carried out resolvability assessments for several subsidiaries. The MNB made available to the SRB its proposals on the specific MREL requirements (Minimum Requirements for Own funds and Eligible Liabilities) of the subsidiaries concerned, together with justification⁸⁷. For several institutions, the relevant group resolution plans and consolidated and specific MREL requirements have already been adopted by joint decision. Based on the adopted joint decisions, the MNB obliged the institutions concerned to comply with the agreed MREL requirements⁸⁸.

In line with EU expectations, the MNB expects institutions' management information systems to be based on processes that enable the rapid production of high-quality data and information in crisis situations. This is necessary in order to allow the valuation of assets on which possible resolution proceedings are based to be carried out quickly. The MNB has elaborated its detailed expectations in relation to these, which it informed the relevant institutional players about in the framework of a market consultation on 10 March 2023. After assessing the comments, the elaboration of the final expectations and the processing of the results of the institutional self-evaluations were completed in the second half of the year.

The experts of the MNB will continue to participate in the resolution planning and implementation working groups of the EBA (European Banking Authority). They also actively participate in ESMA's resolution teams and incorporate their experience in this area. They also participate in EU legislative bodies aimed at building a resolution framework for insurance undertakings. Through the ERE (Emergency Restructuring and Early Planning) programme established in the previous year, the MNB provided the EIF with the non-institution-specific information necessary for the feasibility of the resolution authority exercise programme.

Management of international reserves

The movement of international reserves compensates for changes in the current and capital account balances. These reserves may include gold, foreign currency and foreign currencies, which may take the form of short-term deposits or loans. The composition of reserves purposefully reflects the currencies of ordinary transactions, thereby eliminating exchange rate risks. Since 1993, the IMF (International Monetary Fund) has been applying statistical standards harmonised with the National System of Accounts (SNA), which have changed the way international balance of payments is reported. According to current statistical standards, the international balance of payments comprises blocks consisting of the current account,

⁸⁶ Uo. 35. o.

⁸⁷ Az Egységes Szanálási Testület (SRB) a központi szanálási hatóság a bankunióban. A résztvevő tagállamok nemzeti szanálási hatóságaival együtt alkotja az egységes szanálási mechanizmust. Az SRB szerepe proaktív: ahelyett, hogy a szanálási ügyek kezelésére várna, a szanálási tervezésre és a szanálhatóság fokozására összpontosít, hogy elkerülje a banksőd gazdaságra és pénzügyi stabilitásra gyakorolt esetleges negatív hatásait., <https://www.srb.europa.eu/en> (2024.11.26..)

⁸⁸ Beszámoló az MNB 2023 I. félévi tevékenységéről, 2.4 Szanálás, 32. o., (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2023-i-felev) (2024.11.26.)

capital account, financial account and changes in international reserves⁸⁹. As mentioned earlier, the Central Bank Act stipulates the task of the National Bank of Hungary to manage its foreign exchange reserves Hungary. This is necessary for a number of reasons, but some of them need to be mentioned because they are the most important, such as ensuring reserve levels that meet market participants' expectations, supporting monetary and exchange rate policy, providing foreign exchange liquidity to the banking system and ensuring the state's transactional foreign exchange needs⁹⁰. In order to ensure that reserves are maintained at an appropriate level, the Bank shall conduct regular reviews and, if deemed necessary, initiate action within the limits possible.

It is important to point out that the very important reserve indicators according to investors and the central bank have always been exceeded by the stock of the MNB's reserves related to them, furthermore, the Magyar Nemzeti Bank pays special attention to the Guidotti-Greenspan rule, moreover, it is the reserve adequacy ratio it monitors the most, as it is considered one of the most justified indicators at administrative level as well. This rule defines that foreign exchange reserves must cover a country's external debt that is short-term and has a maturity of less than one year⁹¹. As the recent crisis demonstrated, this rule can be considered one of the most important indicators. Hungary's reserve adequacy continues to be assessed in connection with the application of the Guidotti-Greenspan rule in most cases by foreign financial institutions. Another interesting fact is that not only in Hungary, but also internationally, most international institutions and credit rating agencies apply this rule when assessing reserve adequacy⁹².

As regards transaction objectives, it can be said that serving public debt management remained the most important in the first half of 2020. The Public Debt Management Centre repaid its foreign currency debts through negative foreign currency issuance by debiting the foreign currency purchased from the central bank from its increased forint deposit. It is also worth mentioning the fact that transfers from the European Union pass through the National Bank of Hungary, and these will continue to serve as sources of foreign exchange reserves in the coming years, as they have done in recent years. Analysis for the first half of 2020 shows that transaction targets were well met⁹³.

At the end of the half-year, international reserves stood at EUR 30.2 billion, up 1.8 billion euros from EUR 28.4 billion at the end of 2019, resulting in an increase in this area, mainly due to the issuance of foreign currency bonds. Nor can we ignore the fact that the net transfer of EUR 1.3 billion from the European Commission during the half-year contributed to the growth. Growth was also supported by revaluations of foreign currency assets other than the euro, changes in gold prices and portfolio returns. The evolution of foreign exchange reserves from 2007 onwards is as follows: from January 2007, from an amount of about EUR 16-17 billion, it climbed to EUR 39 billion in January 2011, and after a slight dip, in July 2014 this amount was EUR 38 billion, which started to decrease again over the years, reaching the previously written amount of EUR 30 billion by July 2020⁹⁴.

⁸⁹*Vigvári András*: Pénzügy(rendszer)tan. Budapest: Akadémiai Kiadó, 2007. <https://doi.org/10.1556/9789630598873> (2024.12.05.)

⁹⁰Beszámoló az MNB 2020 I. félévi tevékenységéről, 2.6 Nemzetközi tartalékok kezelése, 39. o., (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2020-i-felev) (2024.12.05.)

⁹¹*Csávás Csaba – Csom-Bíró Gabriella*: Optimális tartalékmutatók – A rövid külső adósság szabály népszerűsége töretlen, 2. A Guidotti-Greenspan mutató, 2016, MNB szakmai cikk, 3. o.

⁹²Uo. 4. o.

⁹³Beszámoló az MNB 2020 I. félévi tevékenységéről, 2.6 Nemzetközi tartalékok kezelése, 39. o., (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2020-i-felev) (2024.12.05.)

⁹⁴Beszámoló az MNB 2020 I. félévi tevékenységéről, 2.6 Nemzetközi tartalékok kezelése, 40. o., (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2020-i-felev) (2024.12.05.)

The MNB's international reserves stood at EUR 39.9 billion at the end of the first half of 2023, an increase of EUR 1.2 billion compared to EUR 38.7 billion at the end of the previous year⁹⁵. The debt management items of the Public Debt Management Centre (ÁKK), including the 5-, 10- and 30-year US dollar bond issuances in January, the bond buy-back with a nominal value of USD 1 billion, the original nominal value bond maturity of USD 2 billion in February and the issuance of private placement bonds in March, had a significant impact on reserve developments. The decrease in reserves was also influenced by changes in fixed-term deposits held by commercial banks of almost EUR 450 million, as well as by the revaluation of foreign currency assets other than the euro and the value of gold reserves expressed in euro by around EUR 510 million. In addition, in order to meet foreign exchange financing needs, the MNB concluded conditional EUR/HUF spot and EUR/HUF forward foreign currency purchase transactions in connection with energy imports from 7 November 2022. A common way to manage interest rate and currency risk is to use swaps. A swap is a complex arrangement involving the exchange of a financial instrument, usually currency, securities or interest. It usually consists of a spot and a forward sale, or even several futures, and involves the exchange of future cash flows. This type of transaction brings together two parties who take out the loan in a market (for example, fixed or variable rate loans) where it gives them a relative advantage. Subsequently, interest payments are exchanged under a swap agreement. Swap differential means that the difference between the spot and forward rates of the currency is considered. If this difference is negative, it is called discount, while in the positive case we are talking about premium⁹⁶.

Taking into account the purpose of the instrument and market developments, the Monetary Council decided that the instrument was available until 31 March 2023⁹⁷.

Cash logistics activities

If we examine cash in circulation for the half year of 2020, we can see an increase of 12% compared to the previous year, as at the end of June 2020 this amount amounted to HUF 6825 billion, excluding seasonal effects⁹⁸. In line with the protection against the coronavirus epidemic, the value of cash in circulation in March increased by HUF 200 billion, then consolidated in April and May.

Regarding the value of cash in circulation in the economy, we can observe that in June 2011 it was HUF 2300 billion, and after a slight stagnation it started to grow from December 2012 without any fluctuations, and by June 2020 it reached the aforementioned HUF 6825 billion, which symbolizes a rather significant increase⁹⁹.

As regards banknotes and coins in circulation, 561.9 million banknotes and 2055.9 million coins were in circulation on 30 June 2020, compared with 532.2 million banknotes and 1928.2 million coins in 2019. The value of banknotes is 6734.4 billion, compared with 6021.6 billion in 2019¹⁰⁰.

⁹⁵ Beszámoló az MNB 2023 első félévi tevékenységéről, 2.6 Nemzetközi tartalékok kezelése, 37. o., (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2023-i-felev) (2024.12.05.)

⁹⁶ Vértesy László: Jog és pénzügyek a bankszektorban. Budapest: Akadémiai Kiadó., 2020. <https://doi.org/10.1556/9789634544814> (2024.12.06.)

⁹⁷ Beszámoló az MNB 2023 I. félévi tevékenységéről, 2.6 Nemzetközi tartalékok kezelése, 37. o., (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2023-i-felev) (2024.12.06.)

⁹⁸ Beszámoló az MNB 2020 I. félévi tevékenységéről, 2.7 Készpénz-logisztikai tevékenység, 41. o., (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2020-i-felev) (2024.12.06.)

⁹⁹ Beszámoló az MNB 2020 I. félévi tevékenységéről, 2.7 Készpénz-logisztikai tevékenység, 41. o., (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2020-i-felev) (2024.12.06.)

¹⁰⁰ Uo. 41. o.

The fact that by the end of the first half of 2020 only 114 forint counterfeits had been detected can also be considered favourable, which can also be considered favourable among national currencies. By comparison, this number was above 600 in the fourth quarter of 2015 and was the lowest so far in the first half of 2020 compared to 2015. The vast majority of these counterfeits, 79.8% to be precise, were HUF 20,000 banknotes. In the light of counterfeiting, the use of duplicating devices, such as photocopiers or printers, is still typical, but these can be easily detected by sensory tests or by checking UV-A and UV-C lamps used in cash registers¹⁰¹.

During the first half of 2023, cash in circulation decreased by 4%, or HUF 327.1 billion in nominal terms, compared to the same period of the previous year, reaching HUF 7900 billion by the end of June. Based on seasonally and calendar-adjusted data, cash in circulation declined by 2.8% in the first half of the year. The decrease on a monthly basis was observed in all months, except February, when cash demand temporarily increased due to the payment of the 13th month pension¹⁰².

The decline in cash in circulation over the course of 2023 stems from two main factors. On the one hand, the decrease is partly due to base effects caused by the demand shock in March 2022. On the other hand, a significant part of the decline is attributed to institutional adjustment resulting from the inventory rationalisation of commercial banks. The decline in cash in circulation is also contributed by a decline in income and consumption, which leads to a delay in a decrease in the demand for transactional money. This is also explained by the fact that savings cash demand, the population's preferences for cash use and inflationary processes are also affected by the change¹⁰³.

Based on the data available as at 30 June 2023, the total value of banknotes in circulation was HUF 7,794.3 billion and their volume was 646.9 million pieces. This represents a decrease of 4.1% in value and 2.6% in volume compared to the same period last year. The decrease mainly affected the HUF 10,000 banknote, the stock of which decreased by 7%, and a similar decline of 6.5% was observed for the HUF 2,000 banknote. In addition, the volume of HUF 20,000 banknotes decreased to a lesser extent, by 3.4%, and the volume of HUF 5,000 banknotes decreased by 1.3%. At the same time, the stock of HUF 500 banknotes increased by 7.2% and that of HUF 1000 banknotes by 5.9%. The total value of coins in circulation was HUF 91.2 billion, and their volume was 2,391.9 million pieces. This represents an increase of 4.1% in value and 4.6% in volume compared to the same period in 2022. The increase in the stock of coins in circulation affected all denominations¹⁰⁴.

4. Development of the MNB's result

The MNB closed the first half of 2020 with a profit of HUF 217.2 billion, which exceeded the profit of the same period of the previous year by HUF 164.5 billion.

There are some major developments that account for a high percentage of these gains, such as risk considerations, foreign exchange inflows from the European Union, foreign exchange conversions by the Hungarian State Treasury not related to debt financing, developments in instruments that tie up forint liquidity, monetary policy instruments supporting banks' liquidity and lending activities, such as the secured loan facility, the NHP Hajrá programme, as well as forint interest rates and international changes in foreign exchange interest rates or changes in foreign exchange rates. If we only look at the figures, we can say that this result was HUF 52.7

¹⁰¹Uo. 42. o.

¹⁰²Beszámoló az MNB 2023 I. félévi tevékenységéről, 2.7 Készpénz-logisztikai tevékenység, 38. o, (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2023-i-felev) (2024.12.06.)

¹⁰³Uo. 38. o.

¹⁰⁴Beszámoló az MNB 2023 I. félévi tevékenységéről, 2.7 Készpénz-logisztikai tevékenység, 38. o, (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2023-i-felev) (2024.12.06.)

billion in the first half of 2019, while in the first half of 2020 it was HUF 217.2 billion, so we can talk about a change of HUF 164.5 billion¹⁰⁵.

The National Bank of Hungary 2023. Its first half-year profit was a loss of HUF 999.3 billion. During the first half of the year, the balance sheet and profit and loss were influenced by key factors such as the level and composition of international reserves, which is determined by monetary policy and includes foreign exchange purchases and sales: including net foreign exchange inflows from EU transfers, debt management operations of the Public Debt Management Centre, foreign exchange conversions of the Hungarian State Treasury not related to debt financing, and foreign exchange demand for energy imports or the development of instruments tying up forint liquidity, which is related to foreign exchange reserves, the MNB's net foreign currency claims and the evolution of the central bank's liquidity-providing instruments, and changes in forint interest rates, international currency interest rates and changes in foreign exchange rates¹⁰⁶.

Net forint interest and interest-like profit in the first half of 2023 was a loss of HUF 1,072.6 billion. The base rate remained unchanged throughout the period, with the O/N deposit quick tender rate decreasing from May, standing at 16 percent at the end of June. The change in interest rates had a still moderate impact on the interest rate result for the first half of the year. Interest expenses paid on interest-bearing forint liabilities (overnight deposits of credit institutions, variable rate deposits, minimum reserves, MNB discount bonds, budget forint deposits) increased by more than HUF 760 billion compared to the first half of 2022, which was significantly below the increase in interest income. The decrease in forint interest and interest-like earnings was also contributed by rising losses on interest rate swaps concluded with credit institutions.

Foreign currency interest and interest-like earnings are 2023. In the first half of the year, there was a profit of HUF 75.7 billion, which is HUF 116.3 billion better than in 2022. I. half-year loss. Due to the increase in foreign exchange yields, interest income on international reserves exceeded the value of the previous year by HUF 78.5 billion. Foreign exchange interest-related earnings also improved, mainly as a result of reserve-related futures and currency swaps with credit institutions¹⁰⁷. The equalization reserve of the forint exchange rate decreased by HUF 831.9 billion by the end of June 2023, which was contributed by the strengthening of the forint exchange rate. The forint exchange rate equalization reserve showed a negative balance of HUF 57 billion as of 30 June 2023.¹⁰⁸

Management of the MNB

In central bank operations, the Magyar Nemzeti Bank deals with monetary gold, which is part of its official external reserves, and realises returns that are always available on the gold market. Operations for this purpose are carried out exclusively on international markets and they are separate from domestic precious metals turnover, both past and present. Within the framework of precious metal management, the MNB bought up the excess gold on the domestic market, while ensuring the precious metal needs of the economy. From the mid-nineties, the MNB focused on dismantling its legacy commercial activities while strengthening central bank

¹⁰⁵Beszámoló az MNB 2020 I. félévi tevékenységéről, 2.10 Az MNB eredményének alakulása, 51. o., (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2020-i-felev) (2024.12.06.)

¹⁰⁶Beszámoló az MNB 2023 I. félévi tevékenységéről, 2.10 Az MNB eredményének alakulása, 50. o., (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2023-i-felev) (2024.12.06.)

¹⁰⁷Uo. 50. o.

¹⁰⁸Beszámoló az MNB 2023 I. félévi tevékenységéről, 2.10 Az MNB eredményének alakulása, 52. o., (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2023-i-felev) (2024.12.06.)

functions¹⁰⁹. Regarding the management of the National Bank of Hungary, it can be said that it aims to efficiently provide the resources necessary for the high-quality performance of tasks prescribed by the Act on the MNB.

Looking at operating costs, it can be seen that the actual amount of these was HUF 24141 million in the first half of 2020, which is 3.4 % below the scheduled plan, but 15.7 % higher than the expenses incurred in the same period in 2019. This increase in costs was largely due to bank overheads¹¹⁰. Personnel related expenses exceeded the previous year by 4.1%, by HUF 511 million. This is due, on the one hand, to a 0,2 % increase in the average number of vacancies over the period and, on the other hand, to an increase in territorial wage bills in order to ensure that highly skilled workers are available in the long term. Another change compared to previous years is that optional fringe benefits have been phased out and new benefit elements have been introduced in their place¹¹¹.

As mentioned earlier, banking overheads increased, which means that they were 33% higher than in the first half of 2019.

IT costs also increased by HUF 563 million compared to the previous year, but this is due to the fact that this is due to the additional costs of IT investments already implemented¹¹².

Operating costs also increased by HUF 180 million. Other costs increased by 85.2% compared to 2019, by HUF 1595 million, which is one of the reasons for the significant increase in costs incurred in relation to communication services. On the other hand, it was also a significant expense to successfully boost the activity of the NHP Hajrá campaign, and it is not negligible that various central bank measures were introduced to mitigate the economic effects of the coronavirus epidemic.

In terms of investments, the plan approved for 2020 for normal business was HUF 11736.6 million, the amount of payment related to which was HUF 1878.6 million¹¹³. A significant part of these investments was related to the acquisition of IT software and related projects, such as the STAFIR programme, which aims to implement integrations between systems such as systems for statistical and supervisory purposes¹¹⁴.

The actual amount of operating expenses is 2023. In the first half of the year, it was HUF 39,470 million, which was 5.5 percent below the planned plan, but at the same time 17.0 percent higher than the expenses incurred in the first half of 2022. The year-on-year cost increase was mainly reflected in personnel costs and bank overheads (in particular operating and IT costs)¹¹⁵.

A number of development projects and equipment acquisitions are required to ensure its quality. The approved investment plan amounts to HUF 10,441 million in 2023 in relation to normal business. In the first half of the year, payments related to investments amounted to HUF 3,135 million.

Personnel expenses for the first half of 2023 (HUF 17,491 million) exceeded the costs of the same period of the previous year by 19.7 percent (HUF 2.9 billion). This is partly due to the increase in the regional wage bill in order to acquire and retain highly skilled employees in the

¹⁰⁹ *Lentner Csaba: Rendszerváltás és pénzügypolitika.* Budapest: Akadémiai Kiadó., 2017. <https://doi.org/10.1556/9789634540120> (2024.12.10.)

¹¹⁰Beszámoló az MNB 2020 I. félévi tevékenységéről, 2.11 Az MNB gazdálkodása, 53. o., (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2020-i-felev) (2024.12.10.)

¹¹¹Uo. 53. o.

¹¹²Beszámoló az MNB 2020 I. félévi tevékenységéről, 2.11 Az MNB gazdálkodása, 53. o., (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2020-i-felev) (2024.12.10.)

¹¹³Beszámoló az MNB 2020 I. félévi tevékenységéről, 2.11 Az MNB gazdálkodása, 54. o., (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2020-i-felev) (2024.12.10.)

¹¹⁴<https://www.kozbeszerzes-online.hu/-it-szolglatsok-mnb-stafir-program-fggetlen-minsgbiztost-tevkenysgnekeltsa-1419264-restricted.html> (2024.12.10.)

¹¹⁵Beszámoló az MNB 2023 I. félévi tevékenységéről, 2.11 Az MNB gazdálkodása, 53. o., (mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2023-i-felev) (2024.12.06.)

long term – based on the decision of the Board of Directors of the MNB – which resulted in an average wage increase of 19.4 percent compared to the same period of 2022.

The 2023. First half of banking operating overheads (HUF 21,979 million) were 14.9 percent (HUF 2.9 billion) higher than in 2022. I semester level. IT costs increased by HUF 1,011 million (31.2 percent) in the same period, mainly due to additional costs caused by already implemented IT investments (function expansions, higher availability levels)¹¹⁶.

The 2023. A significant part of the investments in the first half of the year is IT hardware and software products and various IT projects. During this period, the MNB purchased Microsoft licenses, servers and workstations, and partial payments for ongoing software developments also represented significant costs.

Most of the real estate investments were related to the building of the Logistics Centre during the period under review.

The 2023. Other expenses for the first half of the year increased by 5.9 percent (HUF 202 million) compared to the first half of the previous year. One of the reasons for this was the increase in membership fees required by EU regulations, mainly due to the effect of exchange rate changes. On the other hand, due to the pandemic situation, the 2022 budget will be cancelled. Costs for the first half of the year were partly even lower, especially for foreign missions and conferences. At the same time, communication costs have decreased, mainly due to the later than planned launch of campaigns in 2023 and more cost-effective implementation. The absolute value of cost transfers increased slightly, partly due to GIRO¹¹⁷ due to an increase in the cost of SWIFT usage charges that have been passed on.

¹¹⁶ Uo. 53. o.

¹¹⁷ Giro, <https://www.mnb.hu/penzforgalom/a-hazai-penzforgalmi-infrastruktura/giro> (2024.12.06.)

Bibliography

- Vígvári András: Pénzügy(rendszer)tan. Budapest: Akadémiai Kiadó, 2007. <https://doi.org/10.1556/9789630598873>
- Katona Klára (szerk.) (2019): A pénzügyi közvetítőrendszer funkciói. Budapest: Wolters Kluwer Hungary Kft.. <https://doi.org/10.55413/9789632958392>
- Vértesy László: Jog és pénzügyek a bankszektorban. Budapest: Akadémiai Kiadó., 2020. <https://doi.org/10.1556/9789634544814>
- Csávás Csaba – Csom-Bíró Gabriella: Optimális tartalékmutatók – A rövid külső adósság szabály népszerűsége töretlen, MNB szakmai cikk, 2016.
- Boros Anita–Juhász Péter–Lantos Ottó–Tátrai Tünde : A közbeszerzés alapjai. Budapest: Wolters Kluwer Kft., 2019. <https://doi.org/10.55413/9789632958880>
- Bácskai Tamás: A Magyar Nemzeti Bank története I. (Az Osztrák Nemzeti Banktól a Magyar Nemzeti Bankig 1816–1924). Budapest, Közgazdasági és jogi könyvkiadó, 1993.
- Lentner Csaba: Rendszerváltás és pénzügypolitika. Budapest: Akadémiai Kiadó., 2017. <https://doi.org/10.1556/9789634540120>
- Soós István: A Habsburg-kormányzat és a magyar rendek 1812 és 1825 között (Előadások a Történettudományi Intézetben), Történelmi Szemle 2007. https://tti.abtk.hu/images/kiadvanyok/folyoiratok/tsz/tsz2007-1/091-118_Soos
- Sipos Ágnes: Az önálló magyar jegybank születése, mint a 20-as évek gazdasági stabilizációjának kulcsfontosságú eleme, Periodica Oeconomica, 3. évf. (2010.) november
- Sipos László: Szabályozórendszer (Bankrendszerünk változásai. A kétszintű bankrendszer kialakítása), Budapest, Saldo, 1987.
- Éves jelentés, a Magyar Nemzeti Bank 2019. évről szóló üzleti jelentése és beszámolója (<http://mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/eves-jelentesek/eves-jelentes-2019>)
- Féléves jelentés, beszámoló az MNB 2020. első félévi tevékenységéről (<http://mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2020-i-felev>)
- Éves jelentés, beszámoló az MNB 2021. évi tevékenységéről (<https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/eves-jelentesek/eves-jelentes-2021>)
- Féléves jelentés, beszámoló az MNB 2022. első félévi tevékenységéről (<https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2022-i-felev>)
- Féléves jelentés, beszámoló az MNB 2023. első félévi tevékenységéről (<https://www.mnb.hu/kiadvanyok/jelentesek/feleves-jelentesek/feleves-jelentes-2023-i-felev>)
- https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic_hu
- <https://www.mnb.hu/monetaris-politika/novekedesi-hitelprogram-nhp>
- <https://www.mnb.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2020-evi-sajtokozlomenyek/a-torlesztesi-moratorium-segiti-az-adosokat-fenntartva-a-penzugyi-stabilitast>
- https://privatbankar.hu/cikkek/penzugyi_szektor/mar-mukodik-a-magyar-bankholding-zrt-.html
- <https://www.mnb.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2020-evi-sajtokozlomenyek/egyuttmukodes-kulfoldi-penzugyi-felugyeletekkel-a-magyar-bankrendszer-biztonsagaert>
- <https://www.emi.hu/emi/web.nsf/pub/3EGOK1.html>
- <https://www.mnb.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2019-evi-sajtokozlomenyek/lakasceluzold-tokekövetelmeny-kedvezmeny-programot-vezet-be-az-mnb>
- <https://www.kozbeszerzes-online.hu/-it-szolgaltatsok-mnb-stafir-program-fggetlen-minsgbiztost-tevkenysgnek-elltsa-1419264-restricted.html>

- 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról (<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1300139.tv>)
- 2000. évi C. törvény a számvitelről (<https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0000100.tv>)
- https://nhp-hitelek-statisztika.mnb.hu/reports/powerbi/nhp_zop_eredmenyei_hu?rs:embed=true
- <https://kormany.hu/hirek/700-milliard-forintos-hitelkerettel-elindul-a-baross-gabor-ujraiparositasi-hitelprogram>
- <https://www.mnb.hu/felugyelet/szabalyozas/penzmosas-ellen/kotelezo-es-iranyado-szabalyok/ajanlasok>
- <https://www.portfolio.hu/bank/20230503/itt-az-mbh-bank-megvalosult-a-hazai-banktortenelem-legnagyobb-fuzioja-612880>
- A pénzügyi eszközök piacairól, valamint a 2002/92/EK irányelv és a 2011/61/EU irányelv módosításáról szóló 2014. május 15-i 2014/65/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv
- A pénzügyi eszközök piacairól és a 648/2012/EU rendelet módosításáról szóló 2014. május 15-i 600/2014/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet
- https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-securities-and-markets-authority-esma_hu
- <https://www.srb.europa.eu/en>
- <https://www.mnb.hu/penzforgalom/a-hazai-penzforgalmi-infrastruktura/giro>

