Válogatás a Miskolci Egyetem
Állam-és Jogtudományi Kar
oktatóinak írásaiból

Jogi kihívások és válaszok a XXI. században

2.

Miskolc, 2023.

Jogi kihívások és válaszok a XXI. században

2.

ISBN 978-963-358-315-9

Szerkesztette:

Dr. Varga Zoltán

egyetemi docens

tudományos és nemzetközi dékánhelyettes

A kiadó neve: Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar
Címe: 3515, Miskolc-Egyetemváros, A/6-os épület
Telefon- és faxszáma: 46/565-171 és 46/565-121
E-mail címe: jogdhiv@uni-miskolc.hu
Honlapjának URL-je: https://jogikar.uni-miskolc.hu/index.htm

TARTALOMJEGYZÉK

Angyal Zoltán: A harmadik állam fogalma az Európai Bíróság legújabb ítélkezési gyakorlatában 4

Cseh-Zelina Gergely - Czibrik Eszter: A hatósági döntéshozatal „emberi oldala", fókuszban a határozat és a hatósági szerződés 19

Erdős Éva - Szondi Szabolcs: Az önkormányzati vagyongazdálkodás egyes elméleti és gyakorlati kérdései, különös tekintettel a lakásgazdálkodásra 32

Gedeon Magdolna: A helytartótanács és a szénbányászat 47

Gula József: A csődbűncselekmény sértettjéről 57

Halász Csenge: The right to privacy as interpreted by the Constitutional Court 67

Hornyák Zsófia: Földeken fennálló osztatlan közös tulajdon felszámolásáról szóló törvény hatása a földöröklés szabályozására 76

Jámbor Adrienn: Facilities for the keeping and protection of stray animals in Hungary 87

Jánosi Andrea: A bűnüldözési célú uniós információs rendszerek legfrissebb fejleményei 95

Koncz Ibolya Katalin: Die sich Verändernde Rechtliche Dynamik und der Soziale Kontext der Frauenrechte im Bürgerlichen Ungarn 107

Lehotay Veronika: A mobbing fogalmi megközelítései és szabályozása az Európai Unióban 113

Mátyás Imre: Jogcsaládok Eredete 124

Mátyás Imre: a szerződésjog és modern irányzatai: Ecuador esete 130

Nagy Anita: Digitális modellváltás a büntetőeljárásban 142

Olajos István: A hatásköri szabályok alkalmazása az agrárigazgatásban- egy eset margójára 162

Petrasovszky Anna: The dual perspective of Stephanus Werbőczy's Natural Law Theory 174

Rácz Zoltán: A szakszervezeti tevékenység korlátozásáról az Alaptörvény tizenkettedik módosítása fényében 181

Ritó Evelin:A településfejlesztés és a helyi közösség viszonya a XXI. században 189

Ritó Evelin: Társadalmi részvétel a XXI. században 201

Róth Erika: A beismerő vallomás jelentősége a büntetőeljárásban 212

Sápi Edit: Gutenbergtől az NFT-ig A szerzők személyhez fűződő jogainak helyzetképe a digitális korban 224

Sáry Pál: A rabszolgaság intézménye Iustinianus jogalkotásában 237

Szabó Balázs: A belterületi vadmegjelenés problémáinak kezelése infokommunikációs eszközök segítségével 248

Szabó Balázs: Az IKT eszközök szerepe egészségügyi szakigazgatás területén 255

Torma András: Adalék a szervezés történetiségéhez és fogalmához 266

Udvarhelyi Bence: Fogd a pénzt és fuss, avagy az Európai Unió költségvetését sértő bűncselekmények kriminológiai aspektusai 276

Varga Zoltán: A magyar pénzügyi felügyeleti rendszer egy évszázada Magyarországon 291

A HARMADIK ÁLLAM FOGALMA AZ EURÓPAI BÍRÓSÁG LEGÚJABB ÍTÉLKEZÉSI GYAKORLATÁBAN

THE CONCEPT OF THE THIRD STATE IN THE LATEST JURISPRUDENCE OF THE EUROPEAN COURT OF JUSTICE

ANGYAL ZOLTÁN*

Absztakt: A Bíróság egy fellebbezési eljárásban hozott ítéletében megsemmisítette a Koszovónak az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületében való részvételét engedélyező bizottsági határozatot és a Törvényszéknek az ügyben született korábbi ítéletét. Ugyanakkor az indokolás szerint e megsemmisítés nem függ össze azzal, hogy Koszovót az Unió és több tagállam nem ismeri el szuverén államnak. Az ügy több szempontból is vizsgálatra érdemes jogi kérdéseket vetett fel. Figyelemre méltó az is, hogy a Bizottság hatásköreit eltérően ítélte meg a Törvényszék és a Bíróság. Jelen tanulmány célja, hogy bemutassa, ismertesse és értékelje a két ítéletet.

Kulcsszavak: Európai Bíróság, Törvényszék, megsemmisítés iránti kereset, fellebbezés, harmadik ország fogalma, Európai Bizottság hatásköre

Abstract: The concept of the third state in the latest jurisprudence of the European Court of Justice
The Court has annulled the Commission's decision allowing Kosovo to participate in the Body of European Regulators for Electronic Communications and the previous judgment of the General Court in this case. However, according to the justification the annulment is unrelated to the fact that Kosovo is not recognised as a sovereign State by the European Union and by several Member States. The case raised legal issues worth examining in several respects. It is also noteworthy that the General Court and the Court of Justice have ruled differently on the competences of the European Commission. The aim of this paper is to present, describe and evaluate the two judgments.

Keywords: Court of Justice, General Court, action for annulment, appeal, concept of third country, competence of the European Commission

1. Bevezetés

Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Bíróság) 2023. január 17-én kihirdetett ítéletében[1] megsemmisítette a Törvényszék egy korábbi ítéletét[2], amelyben elutasította Spanyolországnak egy bizottsági határozattal szemben előterjesztett megsemmisítés iránti keresetét. Az ügy több szempontból is vizsgálatra érdemes jogi kérdéseket vetett fel, amelyek közül kettő érdemel kiemelést. Egyrészt az eljárások alkalmat adtak az ítélkező testületnek arra, hogy pontosítsa a harmadik ország fogalmának az uniós jog szerinti jelentéstartalmát, másrészt figyelemre méltó az is, hogy a Bizottság hatásköreit eltérően ítélte meg a Törvényszék és a Bíróság. Jelen tanulmány célja, hogy bemutassa, ismertesse és értékelje a jogvita előzményeit és jogi hátterét, a Törvényszék elsőfokú eljárásában felmerült jogi érveket és a Törvényszék ítéletét, valamint a fellebbezési eljárásban született végső döntést.

* **Dr. habil. ANGYAL ZOLTÁN PhD**
Intézeti tanszékvezető, egyetemi docens
Miskolci Egyetem ÁJK, Európai és Nemzetközi Jogi Intézet
Európajogi és Nemzetközi Magánjogi Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
zoltan.angyal@uni-miskolc.hu

[1] 2023. január 17-i Spanyol Királyság kontra Európai Bizottság ítélet, C-632/20.P. sz. ügy, ECLI:EU:C:2023:28
[2] 2020. szeptember 23-i Spanyol Királyság kontra Európai Bizottság ítélet, T-370/19. sz. ügy, ECLI:EU:T:2020: 440

2. A jogvita előzményei és jogi háttere

Az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (a továbbiakban: BEREC) és Hivatalának létrehozásáról szóló rendelettel[3] 2009-ben létrehozták a BEREC-et és utóbbit azzal a feladattal bízták meg, hogy hozzájáruljon az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások belső piacának fejlődéséhez és jobb működéséhez. A rendelet alapján a BEREC-nek a feladatait függetlenül, a nemzeti szabályozó hatóságokkal (a továbbiakban: nemzeti szabályozó hatóságok) és az Európai Bizottsággal együttműködve kell elvégeznie.

A BEREC-nek elő kell mozdítania a nemzeti szabályozó hatóságok egymás közötti és a Bizottsággal való együttműködését. A szervezetét illetően a BEREC a szabályozói tanácsból áll, amelynek irányítása alatt egy irányítóbizottságból álló Hivatal működik. A szabályozói tanács és az irányítóbizottság tagállamonként egy-egy tagból áll, akik egyúttal a tagállamokban létrehozott nemzeti szabályozó hatóságok vezetői vagy kinevezett magas szintű képviselői.

Az Unió 2001 és 2015 között a nyugat-balkáni országokkal stabilizációs és társulási megállapodásokat (a továbbiakban: stabilizációs és társulási megállapodások) írt alá, amelyek az elektronikus hírközlés területén való együttműködésre vonatkozó különös rendelkezéseket is tartalmaznak. Ez a helyzet többek között az egyrészről az EU és az Euratom, másrészről a Koszovó között létrejött stabilizációs és társulási megállapodás estében is.[4] Ennek 2. cikke azonban rögzíti, hogy *„[a]z e megállapodásban – ideértve annak mellékleteiben és jegyzőkönyveiben – alkalmazott kifejezések, szövegezés vagy meghatározások egyike sem értelmezhető akként, hogy az EU független államként ismerné el Koszovót, sem akként, hogy az egyes tagállamok elismernék Koszovót ilyen minőségben, hogyha ezt korábban nem tették meg.”*

A Bizottság egy 2018-as közleményében a digitális társadalom fejlesztésére és ezen országok jogszabályainak az uniós jogszabályokhoz való igazítására irányuló fellépéseket javasolt.[5] E fellépések egyike a nyugat-balkáni országoknak a szabályozó testületekbe vagy a létező szakértői csoportokba – mint a BEREC– való integrálása.

2018-ban a Parlament és a Tanács új rendeletet[6] fogadott el (a továbbiakban: a rendelet), amelynek értelmében a BEREC és a BEREC Hivatal együttműködhet az illetékes uniós szervekkel, hivatalokkal, ügynökségekkel és tanácsadó csoportokkal, harmadik országok illetékes hatóságaival és nemzetközi szervezetekkel. A rendelet szerint e célból a BEREC és a BEREC Hivatal – a Bizottság előzetes jóváhagyásával – munkamegállapodásokat köthet. Ezek a megállapodások azonban nem keletkeztethetnek jogi kötelezettségeket.[7]

2019. március 18-án a Bizottság a nyugat-balkáni országok nemzeti szabályozó hatóságainak a BEREC-ben való részvételére vonatkozó hat határozatot fogadott el. E hat határozat sorában, amelyek többek között az új rendelet 35. cikkének (2) bekezdésén alapultak, szerepel a Koszovó nemzeti szabályozó hatóságának az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületében

---

[3] Az Európai Parlament és a Tanács 1211/2009/EK rendelete (2009. november 25.) az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) és Hivatalának létrehozásáról (EGT-vonatkozású szöveg) (*HL L 337., 2009.12.18., 1-10. o.)*

[4] HL 2016. L 71., 3. o.; (a továbbiakban: Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás)

[5] A Bizottság 2018. február 6-i közleménye „Hiteles bővítési perspektíva a Nyugat-Balkánra vonatkozóan és fokozott uniós szerepvállalás a Nyugat-Balkánnal” (COM(2018) 65 final)

[6] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1971 rendelete (2018. december 11.) az Európai Elektronikus Hírközlési Szabályozók Testületének (BEREC) és a BEREC Működését Segítő Ügynökségnek (BEREC Hivatal) a létrehozásáról, az (EU) 2015/2120 rendelet módosításáról, valamint az 1211/2009/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg) *(HL L 321., 2018.12.17., 1-35. o.)*

[7] Lásd a rendelet 35. cikkét.

való részvételéről szóló, 2019. március 18-i bizottsági határozat[8] (a továbbiakban: megtámadott határozat)., amellyel a Bizottság engedélyezte Koszovó nemzeti szabályozó hatósága számára, hogy részt vegyen a BEREC szabályozói tanácsában és munkacsoportjaiban, valamint a BEREC Hivatal igazgatótanácsában. Ebben a Bizottság megállapította, hogy Koszovó nemzeti szabályozó hatósága, amely elsődleges felelősséget visel az elektronikus hírközlési hálózatok és szolgáltatások napi szintű működtetésének felügyeletéért, részt vehet a BEREC szabályozói tanácsában és munkacsoportjaiban, valamint a BEREC Hivatal igazgatótanácsában.

3. A Törvényszék előtti eljárás

A Koszovót érintő bizottsági határozattal szemben az egyik uniós tagállam jogi kifogásokat fogalmazott meg. A Spanyol Királyság (a továbbiakban: a tagállam) a 2019. június 19-én benyújtott keresetlevelével a vitatott határozat megsemmisítését kérte, míg a Bizottság ezzel szemben a kereset elutasítása mellett érvelt. A tagállam három jogalapra hivatkozott keresetének alátámasztása érdekében. A jogalapok az alábbiak voltak:

- Az első jogalap a rendelet 35. cikkének megsértésére alapult, amennyiben Koszovó nem minősül „harmadik országnak”.
- A második jogalap a rendelet 35. cikkének megsértésére alapult, amennyiben nem létezett Koszovó nemzeti szabályozó hatóságának a BEREC-ben való részvételére irányuló „megállapodás”.
- A harmadik jogalap a rendelet 35. cikkének megsértésére alapult, amennyiben a Bizottság eltért a harmadik országok nemzeti szabályozó hatóságainak a BEREC-ben való részvételére vonatkozóan megállapított eljárástól.

3.1. Az első jogalapról, amely szerint Koszovó nem minősül „harmadik országnak”

A tagállam elsődlegesen azzal érvelt, hogy a Bizottság a megtámadott határozatban Koszovó nemzeti szabályozó hatósága számára annak engedélyezésével, hogy részt vegyen a BEREC szabályozói tanácsában és munkacsoportjaiban, valamint a BEREC Hivatal igazgatótanácsában, megsértette a rendelet 35. cikkét, mivel ez a rendelkezés az említett részvételt csak a „harmadik országok” nemzeti szabályozó hatóságai számára teszi lehetővé. A tagállam szerint, mivel Koszovó jogilag nem minősül „harmadik országnak”, az e cikk Koszovóra történő alkalmazásához szükséges feltételek nem teljesültek. Ennek alátámasztására a tagállam az alábbiakra hivatkozott:

- A rendelet szövege egyértelmű, és azt megerősíti e rendelet (34) preambulumbekezdése, amely szintén utal a „harmadik országok” nemzeti szabályozó hatóságai ilyen részvételének a lehetőségére.
- A BEREC-ben való részvétel állami jellegű szervezethez kapcsolódó hatóság részvételét feltételezi, így csak valamely államban lehet nemzeti szabályozó hatóság.
- A hivatkozott preambulumbekezdés harmadik országok példájaként az Európai Gazdasági Térség (EGT) vagy az Európai Szabadkereskedelmi Társulás (EFTA) tagállamaira és a tagjelölt országokra hivatkozik.
- A Bizottság a megtámadott határozatban Koszovót hallgatólagosan a rendelet 35. cikke értelmében vett „harmadik országnak” tekintette, holott erre semmilyen jogalapja nem volt.

[8] HL 2019. C 115., 26. o.

– A Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás tiszteletben tartásához nem szükséges, hogy Koszovó nemzeti szabályozó hatósága részt vegyen a BEREC-ben.

Az első jogalapról való döntés érdekében a Törvényszéknek meg kellett megvizsgálnia a rendeletben használt „harmadik ország” fogalmának terjedelmét, és különösen azt kellett meghatároznia, hogy ez a fogalom egyenértékű-e a „harmadik állam” fogalmával. A Törvényszék indokolásának kiindulópontja az volt, hogy a „harmadik ország” fogalmát egyáltalán nem határozza meg sem a rendelet, sem pedig az egyébként a jelen ügyben releváns uniós szabályozás.

A törvényszéki ítélet rámutat arra, hogy EUMSZ egyaránt használja rendelkezéseiben a „harmadik ország” és a „harmadik államok” kifejezést. Az indokolás kiemelte, hogy a külkapcsolatokra vonatkozó kérdésekkel foglalkozó több rendelkezés használja a „harmadik ország” kifejezést, ugyanis a nemzetközi társadalom nem csupán „államokból” áll. A Törvényszék véleménye szerint az EUMSZ-nek a „harmadik országokra” vonatkozó rendelkezései egyértelműen arra irányulnak, hogy lehetőséget teremtsenek nemzetközi megállapodások „államokon kívüli” jogalanyokkal való kötésére. Ennek alapján az Unió nemzetközi megállapodásokat köthet az „ország” rugalmas fogalmaként említett területi egységekkel, amelyek a nemzetközi jog alapján szerződéskötési képességgel rendelkeznek, de nem feltétlenül minősülnek a nemzetközi jog értelmében vett „államoknak”.

A bírók szerint jogilag csak azért volt lehetséges, hogy az Unió megkötötte az EUMSZ 217. cikk alapján a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodást, mert az EUMSZ e rendelkezéseiben említett „harmadik ország” fogalma tág értelmezést kaphatott, lehetővé téve ezáltal az Unió számára, hogy Koszovót ilyennek tekintse. Az Unió maga minden egyes alkalommal tartózkodott attól, hogy állást foglaljon azzal kapcsolatban, hogy Koszovó a nemzetközi jogra tekintettel állam jogállással rendelkezik.

Az indokolás alapján a „harmadik országnak” az elsődleges uniós jogban[9] szereplő fogalma nem hordozhat más jelentést, ha ugyanez a fogalom a rendelethez hasonló másodlagos jogi szövegben szerepel. A Törvényszék szerint ezért a „harmadik ország” rendelet értelmében vett fogalma a tagállam érvelésével ellentétben nem lehet egyenértékű a „harmadik állam” fogalmával. A „harmadik ország” e fogalmának ugyanis tágabb hatálya van, amely túlmutat a puszta szuverén államokon, így Koszovó a „harmadik ország” ilyen fogalma alá tartozhat, az Uniónak vagy tagállamainak a Koszovó mint független állam jogállására vonatkozó álláspontjának sérelme nélkül.

A Törvényszék szerint ennélfogva a Bizottság a megtámadott határozatban annak megállapításával, hogy Koszovó a rendelet értelmében vett „harmadik ország”, nem sértette meg ezt a rendelkezést. A tagállam első jogalapja így nem került elfogadásra.

3.2.A második jogalapról, amely szerint nem létezett Koszovó nemzeti szabályozó hatóságának a BEREC-ben való részvételére irányuló „megállapodás”

A tagállam ebben a jogalapban azzal érvelt, hogy a Bizottság megsértette a rendelet 35. cikkét, amennyiben nem létezik Koszovó nemzeti szabályozó hatóságának a BEREC szabályozói tanácsában, munkacsoportjaiban, valamint az igazgatótanácsában való részvételére irányuló „megállapodás”. Arra hivatkozott továbbá, hogy a megtámadott határozatban foglaltakkal ellentétben a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás alapján nem állapítható meg, hogy Koszovó a BEREC-ben való részvételről szóló megállapodást kötött az Unióval. Koszovó nemzeti szabályozó hatóságának a BEREC-ben való részvétele túlmenne ezen az együttműködésen és az említett rendelkezés által meghatározott célkitűzésen. A tagállam érvelése

[9] Különösen az EUMSZ 212. és EUMSZ 216–218. cikkben

szerint ezért a megtámadott határozat a BEREC szerkezetébe való olyan integrációt állapít meg, amelyet sem a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás, sem pedig az Unióval e célból kötött más megállapodás nem ír elő. Így a rendelet 35. cikkének a Bizottság által elfogadott „kiterjesztő” értelmezése téves. A Bizottság vitatta ezeket az érveket és a második jogalap elutasítását kérte.

A Törvényszéknek meg kellett vizsgálnia a rendelet 35. cikkében szereplő, „e célból megállapodást kötöttek az Unióval” kifejezés terjedelmét, majd ezt követően meg kellett határoznia, hogy a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás, különösen annak 111. cikke e kifejezés alá tartozik-e.

Az indokolás kiindulópontja, hogy a rendelet a harmadik országok nemzeti szabályozó hatóságainak a BEREC hatáskörrel rendelkező szerveiben való részvételét ahhoz a kettős feltételhez kötötte, hogy egyrészt az érintett harmadik ország és az Unió között „megállapodás” álljon fenn, másrészt pedig, hogy e megállapodás megkötésére „e célból” kerüljön sor. Ami az első feltételt illeti, a Törvényszék szerint a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás bizonyosan ilyen megállapodásnak minősülhet, mivel a nemzetközi jog értelmében köti a feleket. A második feltételről, nevezetesen, hogy a megállapodást „e célból” kötötték, a Törvényszék szerint ez utóbbi kifejezés azt jelzi, hogy az érintett megállapodásoknak tartalmazniuk kell az Unió és az érintett harmadik ország között a kérdéses területen való együttműködés alapjául szolgáló rendelkezéseket.

A nyugat-balkáni tagjelölt országokat (vagyis Albánia, Észak-Macedónia, Montenegró és Szerbia) illetően ez utóbbiak olyan stabilizációs és társulási megállapodásokat kötöttek az Unióval, amelyek tárgya azonos a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás tárgyával, és amelyek a megfogalmazás és az összefüggés szempontjából a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikkéhez nagyon hasonló rendelkezéseket tartalmaznak. Ebből következik a Törvényszék szerint, hogy a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodást, és különösen annak 111. cikkét is tehát „e célból [létrejött] [ilyen] megállapodás[nak]” kell tekinteni.

A Törvényszék ezt követően részletesen elemezte a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodást kapcsolódó cikkét is. A nyelvtani értelemzés alapján megállapította, hogy az a szöveg hatályának tág értelmezését sugallja, mivel azt írja elő, hogy az Unió és Koszovó „különösen […] megerősítik az együttműködést” az elektronikus hírközlési hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások területén, mivel az alapvető cél az, hogy Koszovó elfogadja az ezen ágazattal kapcsolatos uniós vívmányokat. A megállapodás tárgyát és célját illetően pedig kimondta, hogy azok az elektronikus hírközlési hálózatok és az elektronikus hírközlési szolgáltatások területén az uniós vívmányok Koszovó általi elfogadására irányulnak. Márpedig a vívmányok ezen elfogadását jelentősen megkönnyíti Koszovó nemzeti szabályozó hatóságának a BEREC és a BEREC Hivatal munkálataiban való részvétele.

Ebből következik a Törvényszék szerint, hogy a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikke szoros együttműködést ír elő, kifejezetten utalva az Unió és a Koszovó közötti együttműködés „megerősítésére”. A Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikke a rendelet 35. cikkének értelmében vett „e célból” kötött megállapodásnak minősül. A Bizottság tehát nem sértette meg ezt a rendelkezést, a tagállam második jogalapját is elutasította a Törvényszék.

3.3.A harmadik jogalapról, amely szerint a Bizottság eltért a harmadik országok nemzeti szabályozó hatóságainak a BEREC-ben való részvételére vonatkozóan megállapított eljárástól

A harmadik jogalappal a tagállam azt állította, hogy a megtámadott határozat sérti a rendelet 35. cikkét, amennyiben a Bizottság eltért a harmadik országok nemzeti szabályozó hatóságainak a BEREC-ben való részvételére vonatkozóan megállapított eljárástól. Ez a magatartás ezenkívül olyan jogi aktus elfogadásához vezetett, amelynek nincs jogalapja és harmadik személyekkel szemben anélkül keletkeztet kötelezettségeket, hogy a Bizottság ehhez különös hatásköröket kapott volna.

A tagállam álláspontja alapján a Bizottság valójában joghatásokkal bíró jogi aktust fogadott el, anélkül hogy erre bármiféle jogalap lenne. Jóllehet a megtámadott határozat jogalapként az EUSZ 17. cikk (1) bekezdését említi, ez a rendelkezés nem minősül elegendő jogalapnak ahhoz, hogy a Bizottság egyoldalúan „harmadik országok" európai struktúrákban való részvételét előíró jogi aktusokat fogadjon el. Az említett rendelkezés általános felhatalmazást ad a Bizottságnak általános jellegű, és nem valamely konkrét területre vonatkozó koordinatív feladatok ellátására. A részvételi megállapodásban szereplő hiányosság esetén a rendelet nem ruházza fel a Bizottságot hatáskörrel az e rendelet 35. cikkének (2) bekezdése értelmében vett „vonatkozó rendelkezések" meghatározására sem. A Bizottság következésképpen nem határozhatja meg egyoldalú határozattal e vonatkozó rendelkezéseket és az azokat végrehajtó munkamegállapodásokat anélkül, hogy az említett rendelet arra hatáskört biztosított volna számára.

A felperes tagállam arra is hivatkozott, hogy a rendelet nem biztosított a Bizottság számára hatáskört ahhoz, hogy szükség szerint kötelező munkamegállapodásokat fogadjon el. Egyrészt e rendelet 35. cikkének (1) bekezdése, amely a jelen ügyben nem alkalmazandó, nem biztosít a Bizottság számára kötelező munkamegállapodások kidolgozására vonatkozó hatáskört. Másrészt az említett rendelet 35. cikkének (2) bekezdése semmilyen szerepet nem ruház a Bizottságra, mivel utóbbit e rendelkezés nem említi. Mivel a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás nem tartalmaz vonatkozó rendelkezéseket a BEREC-ben való részvétel lehetővé tételéhez, a Bizottság egyoldalú határozattal nem fogadhat el a BEREC-ben való részvétel céljának megvalósításához szükséges és a Koszovót terhelő kötelezettségeket előíró rendelkezéseket. Ezt a szerepet csak a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás 126. cikkével létesített stabilizációs és társulási tanács töltheti be

A harmadik jogalapról való döntés érdekében a Törvényszéknek meg kellett vizsgálnia a harmadik országok nemzeti szabályozó hatóságainak a BEREC-ben való részvételére alkalmazandó munkamegállapodások kidolgozására vonatkozó eljárást annak megállapítása érdekében, hogy a Bizottság rendelkezett-e hatáskörrel arra, hogy ezen munkamegállapodásokat a megtámadott határozatban egyoldalúan kidolgozza, és hogy érvényes-e az a jogalap, amelyen e határozat alapul. A Bizottság elsődlegesen azzal érvelt, hogy a rendelet 35. cikkének szövegében lévő kifejezett hatáskör hiányában helyénvalóbbnak ítélte a megtámadott határozat (1) preambulumbekezdésében[10] az EUSZ 17. cikkre való hivatkozást.

Az ítélet kiemeli, hogy a BEREC Hivatal az uniós jog alkalmazásáért felelős uniós decentralizált ügynökség. Ez az ügynökség származékos jogkörökkel rendelkezik, amelyeket

[10] Ez a preambulumbekezdés kimondja különösen, hogy „[a]z Európai Unióról szóló szerződés 17. cikkének (1) bekezdése felsorolja a Bizottság hatásköreit, és előírja, hogy a Bizottságnak elő kell mozdítania az Unió általános érdekeit, ennek érdekében meg kell tennie a megfelelő kezdeményezéseket, a Szerződésekben meghatározott feltételek szerint koordinatív, végrehajtó és igazgatási feladatokat kell ellátnia, továbbá a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a Szerződések által meghatározott más esetek kivételével el kell látnia az Unió külső képviseletét".

rendszerint a Bizottságra ruháznak külső képviselettel kapcsolatos végrehajtó feladatai és jogkörei címén, mivel ez a külső képviselet az EUSZ 17. cikknek megfelelően a harmadik országok nemzeti szabályozó hatóságaival való együttműködést érinti.

A Törvényszék szerint ebből következik, hogy azok a hatáskörök, amelyeket kifejezetten nem ruháztak jogalkotási aktussal valamely uniós ügynökségre, továbbra is a Bizottsághoz tartoznak. Mivel sem a rendelet, sem pedig más uniós szabályozás nem biztosított kifejezetten sem a BEREC Hivatalnak, sem más szervnek arra vonatkozó hatáskört, hogy a harmadik országok nemzeti szabályozó hatóságainak, különösen Koszovó nemzeti szabályozó hatóságának a részvételére alkalmazandó munkamegállapodásokat dolgozzon ki, ez a hatáskör a Bizottságot illeti.

A Törvényszék úgy vélte tehát, hogy a Bizottság feladata, hogy az EUSZ 17. cikk által ráruházott jogkörök alapján teljesítse a jogszabályi követelményeket, és nem róható fel neki, hogy a megtámadott határozat (1) preambulumbekezdésében a rendelet szövegében kifejezetten említett hatáskör hiányában az EUSZ 17. cikkre hivatkozott.

A tagállam még arra is hivatkozott, hogy az olyan általános rendelkezés, mint az EUSZ 17. cikk, amely általánosságban írja elő az együttműködést, nem szolgálhat a megtámadott határozat elfogadásának jogalapjául. A Törvényszék ezt a Bíróság ítélkezési gyakorlatára való hivatkozással utasította el, emlékeztetve arra, hogy a Tanács jogköreit illetően a Bíróság elismerte, hogy az EUSZ 16. cikk a Tanács bizonyos jogköreinek alapjául szolgálhat.[11] Ennélfogva, ha az EUSZ 16. cikk esetében ez a helyzet áll fenn, nincs ok arra, hogy az ilyen értelmezés ne kerüljön elfogadásra az EUSZ 17. cikket illetően, amely a Bizottság számára egyenértékű rendelkezésnek minősül. Következésképpen a tagállam állításával ellentétben az a tény, hogy az EUSZ 17. cikk általános rendelkezés, nem jelenti azt, hogy nem minősülhet elegendő jogalapnak.

Következésképpen a Törvényszék szerint a Bizottság hatáskörrel rendelkezett arra, hogy a megtámadott határozatban egyoldalúan kidolgozza a harmadik országok nemzeti szabályozó hatóságainak a BEREC-ben való részvételére alkalmazandó, rendeletben érintett „munkamegállapodásokat”, így nem róható fel neki, hogy e határozatban eltért az említett rendelkezésben megállapított eljárástól. Ugyanígy nem róható fel a Bizottságnak az említett határozat jogalapjának a hiánya. A Törvényszék ezzel a harmadik jogalapot, és így a felperes tagállam keresetét is teljes egészében elutasította.

4. A Bíróság előtti eljárás

Fellebbezésében a tagállam azt kérte, hogy a Bíróság: helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet, egyidejűleg határozzon a megsemmisítés iránti keresetről, és semmisítse meg a vitatott határozatot. A Bizottság a fellebbezés elutasítását kérte. Fellebbezésének alátámasztása érdekében a tagállam öt jogalapra hivatkozott:

- Az első jogalap a „harmadik ország” rendelet 35. cikke értelmében vett fogalmának értelmezése során elkövetett téves jogalkalmazáson alapult.
- A második jogalap a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodásnak a rendelettel összefüggésben történő értelmezése és alkalmazása során elkövetett téves jogalkalmazáson alapult, amennyiben a Törvényszék tévesen értelmezte a Koszovó jogállására vonatkozó uniós álláspont hiányának a nemzetközi jog szempontjából fennálló következményeit.
- A harmadik jogalap az e rendelkezések értelmezése során elkövetett téves jogalkalmazáson alapul, amennyiben az érintett együttműködés nem foglalja magában a BEREC-ben és a BEREC Hivatal igazgatótanácsában való részvételt.

[11] 2016. július 28-i Tanács kontra Bizottság ítélet, C-660/13, EU:C:2016:616, 40. pont

– A negyedik jogalap téves jogalkalmazáson alapult, amennyiben a megtámadott ítélet megállapította, hogy az EUSZ 17. cikk érvényes jogalapnak minősül a vitatott határozat elfogadásához.
– Az ötödik jogalap pedig a rendelet értelmezése során elkövetett téves jogalkalmazáson alapult, amennyiben a megtámadott ítélet megállapította, hogy a Bizottság egyoldalúan kidolgozhatja a munkamegállapodásokat.

4.1. Az első jogalapról, amely szerint a harmadik ország fogalmát tévesen értelmezte a Törvényszék

A fellebbező tagállam itt arra hivatkozott, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor megállapította, hogy a rendelet értelmében vett „harmadik ország” fogalmának tágabb hatálya van, mint a „harmadik állam” fogalmának, mivel az első nem kizárólag a független államokra vonatkozik. E tagállam szerint az ilyen értelmezés nem egyeztethető össze sem az uniós joggal, sem a nemzetközi joggal.

A tagállam nem értett egyet a Törvényszékkel abban, hogy kizárólag az EUMSZ „harmadik országokra” vonatkozó rendelkezéseire támaszkodott, majd abból, bármilyen más elemzés nélkül azt a következtetést vonta le, hogy e rendelkezések egyértelműen arra irányulnak, hogy lehetőséget biztosítsanak nemzetközi megállapodásoknak az államoktól eltérő szervezetekkel való megkötésére. Ezáltal ugyanis a Törvényszék nem jelölt meg egyetlen olyan elemet sem az elsődleges uniós jogban, sem a nemzetközi jogban, amely alkalmas lenne arra, hogy különbséget tegyen a „harmadik ország” és a „harmadik állam” fogalma között.

A fellebbező fél szerint a „harmadik ország” és a „harmadik állam” fogalma egyenértékű, noha azok eltérő szintű jogi formalitásnak felelnek meg. Így a nemzetközi jog szempontjából az „állam” és az „ország” kifejezések ugyanazon alany különböző dimenziójára utalnak, és megvan a maguk alkalmazási köre. Az „ország” kifejezést nem a nemzetközi jog szerinti jogalanyi minőségre, hanem annak fizikai dimenziójára való utalásként használják.

A tagállam továbbá úgy vélte, hogy a Szerződésekben és a rendeletben alkalmazott „harmadik ország” kifejezésnek nincs tágabb vagy eltérő jelentése, mint a „harmadik állam” kifejezésnek. Az ezzel ellentétes értelmezés azzal a veszéllyel járna, hogy a „harmadik ország” fogalmát az uniós jog olyan önálló kategóriájává alakítaná át, amelynek jelentése eltér a nemzetközi jogban érvényesülő jelentéstől, jóllehet az államok a nemzetközi kapcsolatok kulcsfontosságú jogalanyai.

A Bizottság a fenti érvelést elutasítva azt állította, hogy a „harmadik ország” és a „harmadik állam” kifejezést az uniós jogban különbözőképpen használják. Az Unió nemzetközi megállapodásokat köthetett Koszovóval az EUMSZ 212. cikkben és az 216., 218. cikkben említett „harmadik ország” minőségében anélkül, hogy elismerné annak állam jogállását.

A Bíróság az indokolását annak rögzítésével kezdte, hogy a megtámadott ítéletben a Törvényszék megállapította egyrészt, hogy a „harmadik ország” fogalmát egyáltalán nem határozza meg az uniós szabályozás, másrészt hogy az EUMSZ rendelkezéseiben használja mind a „harmadik ország”, mind a „harmadik államok” kifejezést, ugyanakkor a külkapcsolatokra vonatkozó kérdésekkel foglalkozó több rendelkezés inkább a „harmadik ország” kifejezést használja.

A kiindulási pont az ítélet szerint az, hogy az elsődleges uniós jog szó szerinti, azaz nyelvtani értelmezése alapján nem lehetséges meghatározni a rendeletben is szereplő „harmadik ország” fogalmát. Ennek indoka egyrészt az, hogy a „harmadik ország” és a „harmadik állam” kifejezések különbségtétel nélkül szerepelnek az EUSZ és az EUMSZ számos rendelkezésében. Másrészt az állandó ítélkezési gyakorlat szerint egy uniós jogi rendelkezés valamely nyelvi változatának

megfogalmazása nem szolgálhat e rendelkezés értelmezésének kizárólagos alapjául, illetve nem élvezhet elsőbbséget más nyelvi változatokkal szemben.

A főtanácsnoki indítványt[12] e ponton is magáévá tévő Bíróság ugyanakkor arra hivatkozott, hogy az EUSZ és az EUMSZ nem minden nyelvi változata használja együttesen a „harmadik állam" és a „harmadik ország" kifejezést. E szerződések észt, lett, lengyel és szlovén nyelvi változataiban többek között csak a „harmadik állam" kifejezést használják. Továbbá, amennyiben e két kifejezést azonos nyelvi változatban használják, azok használata nem mindig esik egybe az e szerződések más nyelvi változataiban szereplő kifejezéssel.

Az ítélkezési gyakorlat értelmében az uniós jog rendelkezéseit egységesen kell értelmezni és alkalmazni az Unió valamennyi nyelvén készült változatok figyelembevételével, és az az ezen egyes változatok közötti eltérés esetén a szóban forgó rendelkezést azon szabályozás általános rendszerére és céljára tekintettel kell értelmezni, amelynek az a részét képezi.[13]

A Bíróság szerint a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot a következők szerint. A Törvényszék előfeltevése az volt, hogy az EUMSZ „harmadik országokra" vonatkozó rendelkezései lehetőséget teremtenek nemzetközi megállapodások „államokon kívüli" jogalanyokkal való kötésére. Majd ebből megállapította azt, hogy a „harmadik országnak" az elsődleges uniós jogban használt fogalma nem hordozhat más jelentést, ha ugyanez a fogalom a rendelethez hasonló másodlagos jogi szövegben szerepel. Így arra következtetett, hogy a „harmadik ország" fogalmának hatálya túlmutat a szuverén államokon. A Bíróság szerint a Törvényszék az említett előfeltevést anélkül állította fel, hogy figyelembe vette volna az EUSZ és az EUMSZ nyelvi változatai közötti különbségeket, amelyek szövegéből nem lehet a „harmadik ország" és a „harmadik állam" kifejezések jelentése közötti különbség fennállására következtetni.

Amennyiben a Törvényszék valamely határozatának indokolása az uniós jogot sérti, de rendelkező része egyéb jogi indokok miatt megalapozottnak bizonyul, az ilyen jogsértés nem eredményezheti e határozat hatályon kívül helyezését, és az indokolást meg kell változtatni.[14] A Bíróságnak annak vizsgálatához, hogy a megtámadott ítélet rendelkező része más jogi indokok alapján megalapozott-e, meg kellett vizsgálni, hogy a Törvényszék a megtámadott ítéletben helyesen állapíthatta-e meg, hogy a Bizottság nem sértette meg a rendeletet azzal, hogy Koszovót az e rendelkezés értelmében vett „harmadik országnak" tekintette.

Az ítélet rögzíti, hogy a rendelet hatékony érvényesülésének biztosítása érdekében az olyan Unión kívül található területi egység, amelynek független állam minőségét az Unió nem ismerte el, a nemzetközi jog sérelme nélkül e rendelkezés értelmében „harmadik országnak" tekinthető kell, hogy legyen.[15] Koszovót illetően a Nemzetközi Bíróság Koszovó függetlenségének egyoldalú kinyilvánításának a nemzetközi joggal való összhangjával kapcsolatban 2010. július 22-án kiadott tanácsadó véleményében úgy ítélte meg, hogy a 2008. február 17-i koszovói függetlenségi nyilatkozat elfogadása nem sértette meg sem az általános nemzetközi jogot, sem az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsának 1244 (1999) sz. határozatát vagy az alkalmazandó alkotmányos keretet. E „harmadik országnak" tekintés nem befolyásolja a tagállamok egyedi álláspontját arra vonatkozóan, hogy Koszovó rendelkezik-e független állam minőséggel.

A Bíróság ezek alapján megállapította, hogy ellentétben a fellebbező álláspontjával Koszovó a rendelet értelmében vett „harmadik országnak" tekinthető a nemzetközi jog megsértése nélkül. Ezt igazolja az is, hogy az Unió több megállapodást is kötött Koszovóval, ezáltal elismerve annak az ilyen megállapodások megkötésére vonatkozó képességét. E megállapodások között szerepel a

[12] Lásd az indítvány 50-52. pontját.

[13] Lásd ebben az értelemben: 2021. január 26-i Hessischer Rundfunk ítélet, C-422/19 és C-423/19, EU:C:2021:63, 65. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat

[14] 2020. október 6-i Bank Refah Kargaran kontra Tanács ítélet, C-134/19 P, EU:C:2020:793, 50. pont

[15] 1992. november 24-i Poulsen és Diva Navigation ítélet, C-286/90, EU:C:1992:453, 9. pont

Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás, amelynek 111. cikke kifejezetten az uniós vívmányok elfogadására és a felek közötti együttműködés megerősítésére vonatkozik az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások területén.

A Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikke megfogalmazását és összefüggéseit illetően analóg az Unió által a nyugat-balkáni tagjelölt országokkal kötött más stabilizációs és társulási megállapodásokban szereplő, az elektronikus hírközlő hálózatok és elektronikus hírközlési szolgáltatások területén folytatott együttműködés megerősítésére vonatkozó rendelkezésekkel. A Bíróság szerint nem releváns, hogy a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás szövege nem azonos e megállapodások egyikének szövegével, nem releváns.

A fellebbezés első jogalapját illetően a Bíróság következésképpen úgy vélte, hogy a fent hivatkozott jogi érvek összességére tekintettel a Törvényszék nem alkalmazta tévesen az uniós jogot, amikor a megtámadott ítéletben megállapította, hogy a Bizottság a vitatott határozatban annak megállapításával, hogy Koszovó a rendelet értelmében vett „harmadik országnak" tekinthető, nem sértette meg ezt a rendelkezést.

4.2. A második jogalapról, amely szerint a Törvényszék tévesen értelmezte a Koszovó jogállására vonatkozó uniós álláspont hiányának következményeit

Második jogalapjával a fellebbező tagállam arra hivatkozott, hogy a megtámadott ítéletben a Törvényszék tévesen értelmezte a Koszovó jogállására vonatkozó uniós álláspont hiányának a nemzetközi jog szempontjából fennálló következményeit, megsértve ezzel a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodást és a rendelet egymással összefüggésben értelmezett rendelkezéseit.

A tagállam ezt azzal indokolta, hogy Koszovónak az állam minőség valamennyi tagállam által történő elismerésének hiányában a Bizottság a vitatott határozat elfogadásával nem engedélyezhette Koszovói nemzeti szabályozó hatóságának a független hatóságok államok közötti hálózatában való részvételét. A fellebbezés szerint egy ilyen határozat maga után vonja egy olyan terület, Koszovó, hatóságának az Unió általi elismerését, amellyel kapcsolatban az Uniónak nincs más közös álláspontja, mint hogy elismeri, *sui generis* esetről van szó, amely lehetővé teszi az egyes tagállamok számára, hogy meghatározzák az e területtel felállítani kívánt kapcsolat típusát.

A Bizottság úgy vélte, hogy a második jogalap új, és nem jelöli meg azt a jogszabályt, amelyet a Törvényszék állítólagosan megsértett. Ezért a Bizottság szerint e jogalap elfogadhatatlan, és mindenesetre minden jogi alapot nélkülöz.

A Bíróság egyrészt megállapította, hogy a vitatott határozat kifejezetten megjelölte, hogy Koszovónak az e határozat címében való megjelölése *„nem érinti a jogállással kapcsolatos álláspontokat, továbbá összhangban áll az 1244 (99) ENSZ BT-határozattal és a Nemzetközi Bíróságnak a koszovói függetlenségi nyilatkozatról szóló véleményével".* Másrészt a fellebbező tagállam sem vitatta a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás és a rendelet jogszerűségét, sem azt, hogy Koszovóban létezik az említett rendelet értelmében vett nemzeti szabályozó hatóság.

Az ítélet szerint ebből az következik, hogy a tagállam nem hivatkozhat érvényesen arra, hogy a vitatott határozat pusztán amiatt, hogy együttműködést hoz létre Koszovó nemzeti szabályozó hatóságával a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás, valamint a rendelet végrehajtása során, sérti ez utóbbi aktusokat, és maga után vonja Koszovó harmadik államként való elismerését.

A Bíróság a fentiek alapján megállapította, hogy a vitatott határozat Bizottság általi elfogadása nem értelmezhető úgy, hogy az maga után vonja Koszovó mint független állam jogállásának az Unió általi hallgatólagos elismerését, ezért a második jogalapot mint megalapozatlant elutasította a Bizottság által felhozott elfogadhatatlansági kifogás érdemi vizsgálata nélkül.

4.3. A harmadik jogalapról, amely szerint az érintett együttműködés nem foglalja magában a BEREC-ben és a BEREC Hivatal igazgatótanácsában való részvételt

Harmadik jogalapjával a tagállam arra hivatkozott, hogy a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, amikor a megtámadott ítéletben úgy ítélte meg, hogy a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodásban megfogalmazott célkitűzés, vagyis az elektronikus kommunikáció területén az uniós vívmányok elfogadása maga után vonja Koszovónak a BEREC-ben való, a rendelet értelmében vett részvételét. A fellebbezés szerint Koszovónak egy olyan uniós szervben való részvétele, mint amilyen a BEREC, kizárt, mivel a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodásban nem szerepel erre vonatkozó kifejezett utalás. A tagállam azzal is érvelt, hogy az „együttműködés” kifejezésnek a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodásban való alkalmazása nem vonja maga után szükségképpen Koszovó nemzeti szabályozó hatóságának a BEREC-ben való részvételét a rendeletnek megfelelően.

Ami azt a kifogást illeti, hogy Koszovónak a BEREC-hez hasonló uniós szervben való részvétele a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás erre vonatkozó bármiféle kifejezett utalása hiányában kizárt, az első jogalap tekintetében rögzített megállapításokat hívta fel a Bíróság. Továbbá nem adott helyt annak a kifogásnak sem, hogy hogy a Törvényszék a megtámadott ítéletben tévesen állapította meg, hogy a rendeletben előirányzott részvétel megfelel a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodásban említett szoros együttműködésnek. A harmadik jogalapot a Bíróság emiatt teljes egészében elutasította.

4.4.A negyedik jogalap első részéről, amely szerint a Törvényszék tévesen állapította meg, hogy az EUSZ 17. cikk érvényes jogalapnak minősül a vitatott határozat elfogadásához

A negyedik jogalap két részre volt osztható. A második része vitatta a Bizottságnak a vitatott határozat elfogadására vonatkozó hatáskörét, ezért ezt az ötödik jogalappal együtt vizsgálta meg a Bíróság. Az első részében pedig a tagállam arra hivatkozott, hogy a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikke nem képez elegendő jogalapot a vitatott határozat elfogadásához, azt állítva, hogy az csupán egy igen általános megállapodás, amely nem írja elő Koszovónak az uniós struktúrákba való integrálását vagy részvételét bármely területen is, beleértve a távközlés területét. Vitatta továbbá, hogy a Törvényszéknek a megtámadott ítéletben szereplő azon értékelését, amely szerint ahhoz, hogy valamely harmadik ország nemzeti szabályozó hatósága részt vegyen a BEREC-ben, nem szükséges nemzetközi megállapodás keretében megállapított külön engedély. A Bizottság úgy vélte, hogy ez az érvelés megalapozatlan.

Az ítélet korábbi indokai alapján a Bíróság elsőként megállapította, hogy Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikke a rendelet értelmében vett „e célból” létrejött megállapodásnak minősül, és ezáltal a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás 111. cikke elegendő jogalapot képez ahhoz, hogy Koszovó nemzeti szabályozó hatósága részt vegyen a BEREC és a BEREC Hivatal munkájában. A Bíróság szerint az ilyen megállapodásnak ahhoz, hogy ilyen elégséges jogalapnak minősüljön, nem kell feltétlenül tartalmaznia a

BEREC-ben az e rendelet szerinti részvételre vonatkozó részletes rendelkezéseket. Ez alapján a negyedik jogalap első részét mint megalapozatlant a Bíróság elutasította.

4.5. A negyedik jogalap második részéről és az ötödik jogalapról, amelyek szerint a Bizottságnak nem volt hatásköre a vitatott határozat elfogadására

A negyedik jogalap második részében a tagállam vitatta a Bizottságnak a vitatott határozat elfogadására vonatkozó hatáskörét. Álláspontja szerint Koszovónak a BEREC-ben való részvételét nem lehet kizárólag az EUSZ 17. cikken alapuló határozattal megállapítani, mivel egyrészt a Koszovót érintő stabilizációs és társulási megállapodás nem rendelkezik erről a lehetőségről, másrészt pedig az Uniónak nincs közös álláspontja Koszovó jogállását illetően.

A tagállam vitatta továbbá a Törvényszéknek a megtámadott ítéletben szereplő azon értékelését is, amely szerint, mivel a rendelet nem biztosított kifejezetten a BEREC-nek arra vonatkozó hatáskört, hogy a harmadik országok nemzeti szabályozó hatóságainak, különösen Koszovó nemzeti szabályozó hatóságának a részvételére alkalmazandó munkamegállapodásokat dolgozzon ki, e hatáskör az EUSZ 17. cikknek megfelelően a Bizottságot illeti meg.

A fellebbezés szerint Koszovónak a BEREC-ben való részvétele nem tartja tiszteletben az Európai Unió Tanácsának hatásköreit és az EUSZ 21. cikk (3) bekezdésével összefüggésben értelmezett EUSZ 16. cikket. A jogalap megválasztása különös jelentőséggel bír, amennyiben lehetővé teszi az egyes intézmények hatásköreinek megóvását és egy nemzetközi megállapodás megkötése megköveteli, hogy az érintett harmadik országgal való viszony keretében értékeljék az Unió érdekeit, továbbá mérlegeljék az e viszonyokba tartozó különböző érdekeket.[16]

Az ötödik jogalapban a tagállam végül arra hivatkozott, hogy a Törvényszék ítéletében tévesen értelmezte a rendeletet, amikor úgy ítélte meg, hogy a BEREC Hivatal az Unió decentralizált ügynöksége, és hogy külső képviselettel kapcsolatos végrehajtó feladatai és jogkörei címén a Bizottságot illetik meg mindazon hatáskörök, amelyeket kifejezetten nem ruháztak át erre az ügynökségre, különösen az rendelkezésben előírt munkamegállapodások elfogadására vonatkozólag.

A Bizottság álláspontja szerint a negyedik jogalap második része részben nyilvánvalóan elfogadhatatlan, mivel a Tanácsnak a vitatott határozat elfogadására vonatkozó, az EUSZ 16. cikken alapuló hatáskörére vonatkozó érvelést első fokon nem adták elő. Ezenfelül a negyedik jogalap második része megalapozatlan. Az ötödik fellebbezési jogalapot illetően a Bizottság azt állította, hogy a rendelet szövegéből az következik, hogy az nem határozza meg a munkamegállapodások elfogadására hatáskörrel rendelkező hatóságot. Márpedig a Bizottság szerint azok a hatáskörök, amelyeket kifejezetten nem ruháztak jogalkotási aktussal valamely uniós ügynökségre, továbbra is a Bizottsághoz tartoznak.

A Bíróság előzetesen megállapította, hogy a fellebbezés negyedik jogalapjának második része elfogadható, mivel nem módosítja az Törvényszék előtti jogvita tárgyát. Az ebben szereplő állítások ugyanis arra az állítólagosan téves jogalkalmazásra vonatkoznak, amelyet a Törvényszék azzal követett el, hogy megállapította: az EUSZ 17. cikk érvényes jogalapot képez a vitatott határozat elfogadásához.

A Bíróság rögzítette, hogy bár a rendelet „munkamegállapodások” kötését írja elő harmadik országok nemzeti szabályozó hatóságainak a BEREC és a BEREC Hivatal munkájában való részvételének végrehajtása érdekében, e rendelkezés nem határozza meg pontosan az ilyen megállapodások elfogadására irányuló eljárást.

[16] 2016. július 28-i Tanács kontra Bizottság ítélet, C-660/13, EU:C:2016:616, 39. pont2016. július 28-i Tanács kontra Bizottság ítélet, C-660/13, EU:C:2016:616, 39. pont

A Bíróság – a főtanácsnoki indítvánnyal egyezően[17] – úgy ítélte meg, hogy a vitatott határozatot nem lehetett az EUSZ 17. cikk alapján a Bizottság végrehajtási és külső képviseleti feladatai címén meghozni. Ami egyrészt a végrehajtási feladatokat illeti, az EUMSZ 290. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 291. cikk (2) bekezdése a Bizottságra történő kifejezett hatáskör-átruházást ír elő, amely a jelen esetben hiányzik. Másrészt, ami az Unió külső képviseletével kapcsolatos feladatokat illetően a Bíróság megállapította, hogy a harmadik országok nemzeti szabályozó hatóságainak a BEREC és a BEREC Hivatal munkájában való, a rendelet értelmében vett részvétele végrehajtására irányuló „munkamegállapodások" megkötése nem értékelhető az Unió külső képviseletére irányuló aktusként. E rendelkezésből ugyanis az következik, hogy az ilyen munkamegállapodások tárgya nem e külső képviselet mint olyan, hanem az, hogy pontosítsa többek között az Unióval e célból megállapodást kötő harmadik országbeli szabályozó hatóságok e szervezetek munkájában való részvételének jellegét, mértékét és módját.

A Bíróság szerint a rendelet meghatározza, hogy mely szervek köthetik meg az említett munkamegállapodásokat. Egyfelől a rendelet egyik preambulumbekezdéséből[18] az következik ugyanis, hogy a BEREC-et fel kell hatalmazni arra, hogy munkamegállapodásokat kössön többek között harmadik országok illetékes hatóságaival. Másfelől a rendelet rendelkező része pontosítja, hogy hogy a szabályozói tanács és a BEREC Hivatal igazgatója közösen engedélyezi a munkamegállapodások megkötését többek között e hatóságokkal.[19] A Bizottságnak a munkaügyi megállapodások elfogadása keretében kizárólag ellenőrzési jogkört kell gyakorolnia.[20]

A Bíróság megállapította azt is, hogy a rendelet értelmében a BEREC és a BEREC Hivatal köt – a Bizottság előzetes jóváhagyásával – munkamegállapodásokat.[21] A Bíróság úgy vélte, hogy ellentétben azzal, amit a Törvényszék megállapított, az a tény, hogy e rendelet nem tartalmaz ilyen pontosítást, az említett rendelet rendelkezéseinek fényében nem jelenti azt, hogy a Bizottság hatáskörébe tartozik a harmadik országok nemzeti szabályozó hatóságainak, köztük Koszovó nemzeti szabályozó hatóságának a részvételére vonatkozó munkamegállapodások megkötése.

A Bíróság rámutatott, hogy az a tény, hogy a Bizottság egyoldalúan dönthet bizonyos munkamegállapodásokról a BEREC és a BEREC Hivatal munkájában való részvételre vonatkozóan, azok beleegyezése nélkül, nem egyeztethető össze a BEREC függetlenségével, és túllépi az ugyanezen rendelet által a Bizottságra ruházott ellenőrzési funkciót.

A fentiek alapján a Bíróság szerint a Törvényszék a megtámadott ítéletben figyelmen kívül hagyta mind a hatáskörnek egyrészt a Bizottság, másrészt a BEREC és a BEREC Hivatal közötti felosztását, mind a BEREC függetlenségét biztosító, a rendeletben előírt szabályokat. A Bizottság – ellentétben a Törvényszék értelmezésével – nem fogadhat el egyoldalúan az említett harmadik országbeli nemzeti szabályozó hatóságok részvételére alkalmazandó munkamegállapodásokat megállapító határozatot. Ilyen megállapodásoknak ugyanis, a Bizottság előzetes jóváhagyásával, egyrészt a BEREC és a BEREC Hivatal, másrészt pedig e harmadik országok illetékes hatóságai között kell létrejönniük, és azokat a szabályozói tanács és a BEREC Hivatal igazgatójának együttesen kell engedélyezniük. Következésképpen a Bizottság nem rendelkezhet hatáskörrel az ilyen jellegű megállapodások egyoldalú kidolgozására.

---

[17] Lásd az indítvány 122. pontját.

[18] Lásd a rendelet (20) preambulumbekezdését.

[19] Lásd a rendelet 9. cikkének i) pontját és 20. cikke (6) bekezdésének m) pontját.

[20] A rendelet (20) preambulumbekezdése kimondja, hogy a Bizottságnak *„biztosítania kell, hogy a szükséges munkamegállapodások összhangban legyenek az uniós szakpolitikával és prioritásokkal, valamint hogy a BEREC megbízatásának keretei között és a meglévő intézményi kereten belül működjön"*.

[21] Lásd a rendelet 35. cikkének (1) bekezdését.

A fenti megfontolásokra tekintettel a Bírósága negyedik fellebbezési jogalap második részét mint megalapozatlant elutasította. Ezzel szemben az ötödik jogalapnak helyt adott, következésképpen a megtámadott ítéletet hatályon kívül kell helyezte.

4.6.A Törvényszék előtt előterjesztett keresetről és a vitatott határozat joghatásainak fenntartásáról

A Bíróság alapokmánya értelmében a Bíróság a Törvényszék határozatának hatályon kívül helyezése esetén az ügyet érdemben maga is eldöntheti, amennyiben a per állása megengedi.[22] A Bíróság úgy vélte, hogy ebben az ügyben ez a helyzet áll fenn. Mivel a Bíróság megállapította, hogy a Bizottság nem rendelkezett hatáskörrel a vitatott határozat elfogadására, következésképpen a megsemmisítési kereset harmadik jogalapjának helyt kell adni, anélkül hogy az elsőfokú eljárásban előterjesztett kereset többi jogalapjának vizsgálata szükséges volna. A Bíróság erre figyelemmel a vitatott határozatot megsemmisítette.

Az EUMSZ 264. cikk második bekezdése értelmében a Bíróság, ha szükségesnek ítéli, megjelöli a semmisnek nyilvánított jogi aktus azon joghatásait, amelyek továbbra is fennmaradnak. Az ítélkezési gyakorlat alapján a jogbiztonsággal kapcsolatos okokra tekintettel egy ilyen jogi aktus joghatásai fenntarthatók, különösen ha a megsemmisítésének azonnali hatásai súlyosan hátrányos következményeket idéznének elő az érintett személyek számára, és ha a megtámadott jogi aktus jogszerűsége nem a célja vagy a tartalma miatt vitatott, hanem a kibocsátója hatáskörének hiánya vagy lényeges eljárási hiba miatt.[23]

A Bíróság úgy ítélte meg, hogy a vitatott határozat megsemmisítése veszélyeztetheti Koszovó nemzeti szabályozó hatóságának a BEREC-ben való részvételét, ha e megsemmisítés során a Bíróság nem rendelkezik e határozat joghatásainak fenntartásáról, amíg annak helyébe új jogi aktus nem lép. A Bíróság ezért úgy döntött, hogy fenn kell tartani a vitatott határozat joghatásait az ítélet kihirdetésétől számított hat hónapot meg nem haladó észszerű határidőn belül a BEREC, a BEREC Hivatal és Koszovó nemzeti szabályozó hatósága között a rendelet alapján kötött esetleges új munkamegállapodások hatálybalépéséig.

5. Következtetések

A két – egymásnak részben ellentmondó – ítélet alapján az alábbi következtetéseket lehet megfogalmazni.

Ami a harmadik ország fogalmát illeti, a Törvényszék indokolásának kiindulópontja az volt, hogy azt egyáltalán nem határozza meg sem a rendelet, sem pedig az egyébként a jelen ügyben releváns uniós szabályozás. A Törvényszék ezért megállapította, hogy a harmadik ország fogalmának tágabb hatálya van, mint a harmadik állam fogalmának, mivel az első nem kizárólag a független államokra vonatkozik. Így arra következtetett, hogy a harmadik ország fogalmának hatálya túlmutat a szuverén államokon. A Bíróság szerint ugyanakkor a Törvényszék tévesen alkalmazta a jogot, de csupán az indokolásában, a döntés lényege egyéb jogi indokok miatt megalapozottnak bizonyult. A Bíróság ezek alapján megállapította, hogy Koszovó a rendelet értelmében vett harmadik országnak tekinthető a nemzetközi jog megsértése nélkül. Ezt igazolja az is, hogy az Unió több megállapodást is kötött Koszovóval, ezáltal elismerve annak az ilyen megállapodások megkötésére vonatkozó képességét.

---

[22] Lásd az alapokmány 61. cikkét.

[23] 2021. július 15-i ítélet, Bizottság kontra Landesbank Baden-Württemberg és CRU, C-584/20 P és C-621/20 P, EU:C:2021:601, 175. pont

Spanyolországnak, mint a megsemmisítési eljárásban felperes tagállamnak, a motivációja feltételezhetően alapvetően politikai jellegű volt az ügyben. Spanyolország mindezidáig elutasította Koszovó függetlenségét, nyilvánvalóan figyelemmel annak precedens jellegére és esetleges negatív hatására a spanyol állam területi egységére. Ezt az álláspontját azonban nem tudja a Bíróság és a Törvényszék számára is elfogadható jogi érvekkel alátámasztani, így ez a jogalapja nem vezetett eredményre.

A Bizottság hatáskörét illetően viszont már érdemben is ellenkező következtetésre jutott a két testület. A Törvényszék szerint mivel a rendelet nem biztosított kifejezetten a BEREC-nek arra vonatkozó hatáskört, hogy a harmadik országok nemzeti szabályozó hatóságainak a részvételére alkalmazandó munkamegállapodásokat dolgozzon ki, e hatáskör a Bizottságot illeti meg. A Bíróság ezzel szemben úgy ítélte meg, hogy a vitatott határozatot nem lehetett a Bizottság végrehajtási és külső képviseleti feladatai címén meghozni. A Bíróság szerint ilyen megállapodásoknak a Bizottság előzetes jóváhagyásával, egyrészt a BEREC és a BEREC Hivatal, másrészt pedig e harmadik országok illetékes hatóságai között kell létrejönniük. Következésképpen a Bizottság nem rendelkezhetett hatáskörrel az ilyen jellegű megállapodások egyoldalú kidolgozására, ezért a vitatott határozatot megsemmisítette.

A Bizottság hatáskörének hiányát megállapítva a Bíróság tévesnek minősítette a Törvényszék jogi érvelését, amely viszonylag ritkán fordul elő. Ennek szemléltetésére érdemes felhívni az igazságügyi statisztikákban a fellebbezési eljárásokra vonatkozó adatokat. Ezek szerint 2018 és 2022 között évente 12 és 30 között ingadozott az olyan határozatok száma, amelyben a Bíróság a Törvényszék ítéletét teljesen vagy részben hatályon kívül helyezte az ügy visszautalása nélkül, ugyanakkor ugyanezen időszakon belül évente 123 és 172 között mozgott az elutasított fellebbezések száma.[24]

[24] Lásd az Európai Unió Bíróságának 2022-es éves jelentését, a Bíróság igazságügyi statisztikái, 13. o.

A HATÓSÁGI DÖNTÉSHOZATAL „EMBERI OLDALA”, FÓKUSZBAN A HATÁROZAT ÉS A HATÓSÁGI SZERZŐDÉS

THE „HUMAN SIDE” OF PUBLIC AUTHORITY DECISION-MAKING, FOCUSING ON THE CONCLUSIVE DECISION AND THE AUTHORITATIVE CONTRACT

CSEH-ZELINA GERGELY[*] – CZIBRIK ESZTER [**]

Absztrakt: Befogadhatóbb-e az ügyfeleknek az a hatósági döntés, amelyben a hatóság nem a határozat eszközével, hanem a hatósági szerződés jogintézményével hoz végleges döntést? Ezt a kutatási kérdést fogalmaztuk meg, amelyre jelen tanulmány keretében igyekszünk választ adni. Hazánk közigazgatási szervezeti kultúrája erősen hierarchizált, szabályorientált, ehhez képest jelentett viszonylag új megközelítést az egyezség vagy a hatósági szerződés bevezetése. Tanulmányunkban – a fenti kérdés minél pontosabb megválaszolása érdekében – egy összehasonlító elemzés keretében igyekszünk egymással szembe állítani a határozatot és a hatósági szerződést.

Kulcsszavak: *hatósági eljárás, Ákr., határozat, hatósági szerződés, döntéshozatal*

Abstract: Are parties more likely to accept a decision by an authority where the authority does not take a conclusive decision by means of a decision, but by means of an authoritative contract? This research question is the focus of our study. Our country has a highly hierarchical, rule-oriented administrative culture. In this organisational culture, the introduction of the settlement or authoritative contract is a new approach. In order to answer the above-mentioned research question as precisely as possible, our study will attempt to contrast the conclusive decision and the authoritative contract in a comparative analysis.

Keywords: *administrative procedure, Act CL of 2016 on the Code of General Administrative Procedure, conclusive decision, authoritative contract, decision-making*

1. Bevezető gondolatok

A hatósági eljárás fejlődéstörténete hatalmas utat járt be hazánkban. Ez az állítás – álláspontunk szerint – pedig halmozottan igaz a döntéshozatallal kapcsolatos szabályokban is. A döntés a közigazgatási hatósági eljárás központi eleme, hiszen a hatósági eljárások alapvetően a döntés meghozatalára, illetve érvényesítésére irányulnak.[1] Álláspontunk szerint érdekes kérdéseket vetnek fel, ha megvizsgáljuk a döntéshozatal folyamatát az ügyfél oldaláról. Mindazonáltal mielőtt a hatósági döntéshozatallal, pontosabban annak „emberi oldalával” foglalkoznánk, szeretnénk röviden áttekinteni bevezetésképp az egyes döntések fejlődéstörténetet, az egyes eljárási törvények tükrében, továbbá jelen szabályozunk kapcsolatát a szervezeti kultúra alakulásával.

[*] **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. MARCZISNÉ DR. CZIBRIK ESZTER**
PhD hallgató,
Miskolci Egyetem, Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola.
3515 Miskolc-Egyetemváros.
E-mail: eszter.marczisne@uni-miskolc.hu,
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5606-6496.

[1] A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény Részletes indokolása a 71. §-hoz.

2. A hatósági döntéshozatal eljárásjogi történetének kapcsolata a közigazgatási szervezeti kultúra alakulásával

Első általános igénnyel megszövegezett, elfogadott és hatályba is léptett közigazgatási eljárási törvényünk *az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény* (a továbbiakban: Et.) akként határozott, hogy az államigazgatási szerv mind az ügy érdemében, mind az eljárás során döntést igénylő kérdésekben határozatot hoz.[2] Az Et. a végzés jogintézményét még nem ismerte, minden eljárási, illetve érdemi kérdésben határozat formájában döntött. Mindazonáltal a szabályozás mind a mai napig fenntartja azt az Et.-ben rögzített elvet, miszerint a tény vagy állapot igazolására kiállított okirat is határozat jellegűnek minősül.[3] Ebből következően az Et. idején speciális döntési típusokról nem igazán beszélhettünk, egy példát azonban hozhatunk a törvény rendelkezései közül, miszerint határozatnak kellett tekinteni azt az iratot is, amelyben az államigazgatási szerv az ügyfél részére jogot vagy kötelezettséget állapított meg, de erről külön alakszerű határozatot nem hozott.

Az Et. rendelkezéseit a jogalkotó nem újrakodifikálta, hanem módosította és az egységes szöveget emelte törvényi erőre a végbement társadalmi fejlődés, a nagyarányú hatásköri változások, illetve a megváltozott szervezetrendszer eredményeképpen.[4] *Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény* (a továbbiakban: Áe.) igazodik az Et. logikai felépítéséhez, mindazonáltal felfedezhetők változtatások, valamint újítások is.[5] Továbbra is irányadó volt, hogy mind az ügy érdemében, mind pedig az eljárás során eldöntendő kérdésekben határozatot hoztak,[6] azaz végzésről továbbra sem beszélhettünk.

Az Áe.-vel összefüggésben nem feledkezhetünk meg arról, hogy hatálybalépésével egy új jogintézmény is bevezetésre került, még pedig az egyezség. Az Áe. rendelkezéseinek megfelelően két esetben kerülhetett rá sor vagy ágazati jogszabály biztosította megkötésének lehetőségét, vagy az ügy természete engedte meg az államigazgatási szervnek, hogy megkíséreljék az egyezség létrehozását. Amennyiben az egyezség megfelelt a jogszabálynak, és nem sértette a felek vagy mások jogos érdekét, az államigazgatási szerv az egyezséget jóváhagyta, illetőleg határozatba foglalta, ellenkező esetben lefolytatta az államigazgatási eljárást.[7] Az államigazgatási szervnek, nemcsak az elsőfokú, hanem a jogorvoslati eljárásban is lehetősége volt az egyezség megkísérlésére, ezáltal gyorsítható volt az eljárás, illetve az érdekeltek közreműködésével eredményesen lezárható volt az államigazgatási ügy.[8] Az államigazgatási szerv a megkötött és jóváhagyott egyezséget jegyzőkönyvbe foglalta, vagy a másik megoldás az volt, hogy az iratot jóváhagyást tartalmazó záradékkal látta el.[9] Különbségként értékelhető a hatályos szabályozáshoz képest, hogy az Áe. hatályának idején az egyezség államigazgatási szerv és az ügyfél között is létrejöhetett, ebben az esetben határozatba foglalták az egyezséget, melyből mellőzhető volt a határozat indokolása.[10] Amennyiben ezt a rendelkezést szembe állítjuk *az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény* (a továbbiakban: Ákr.) rendelkezéseivel, láthatjuk, hogy

[2] Et. 37. § (1) bek.
[3] Et. 37. § (1) bek.
[4] Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény Általános indokolása.
[5] CZÉKMANN Zsolt – CZIBRIK Eszter: A hazai közigazgatási hatósági eljárás 65 év távlatában. *Miskolci Jogi Szemle* 2021/1. klnsz., 64.
[6] Áe. 42. § (1) bek.
[7] Áe. 38. § (2) bek.
[8] Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény Részletes indokolása a 38. §-hoz.
[9] Az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény módosításáról és egységes szövegéről szóló 1981. évi I. törvény Részletes indokolása a 38. §-hoz.
[10] Áe. 43. § (2) bek.

csak és kizárólag ügyfelek között jöhet létre egyezség a hatályos szabályozás szerint, hatóság és ügyfél között nem. A hatóság és az ügyfél közötti együttműködés speciális formája más jogintézményben ölt testet, még pedig a hatósági szerződésben, amelyre a későbbiekben még részletesen kitérünk.

Ha ugrunk egy kicsit az időben, akkor rögzíteni szükséges, hogy – a közigazgatás központi szintjén - 1999-ben fogalmazódott meg egy új közigazgatási hatósági eljárási kódex megalkotása iránti igény.[11] A kodifikáció során számos igénynek kellett megfelelni, gondolva itt az Európai Uniós csatlakozásra, az egyes nemzetközi szerződésekre, illetve a XXI. század elvárásaira is. Ennek eredményeképp született meg *a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény* (a továbbiakban: Ket.), amely már különbséget tett az ügy érdemében hozott határozat és az eljárás során hozott végzések között. A határozattal összefüggésben nóvumként vezette be a törvény, hogy a mérlegelési jogkörben hozott határozatban a mérlegelésben szereplő indokokat, tényeket is fel kellett tüntetni.[12]

A Ket.-tel kapcsolatban érdemes rögzíteni, hogy – a hatálybalépése előtti – évtizedekben alapvetően az az elv érvényesült, hogy az eljáró hatóság, mint a közhatalom letéteményese, a hatáskörébe tartozó ügyekben, egyoldalú jogi aktusaival alakította a különböző életviszonyokat, illetve kisebb részben egyoldalú jogi aktusokkal döntötte el az ellenérdekű felek közötti jogvitákat.[13] Azonban ezen a felfogáson mondhatjuk, hogy változtatott a Ket., hiszen hatálybalépésével intézményesítette a hatósági szerződést, amelyet röviden és tömören akként lehetne meghatározni, hogy egy közhatalmi jogkörben kötött szerződésről beszélhetünk.[14] A Ket. hatálybalépését megelőzően rögzítésre került, hogy a közigazgatási szerződés egy speciális típusának[15] az intézményesítése azért szükséges, mert a hatóságnak nemcsak a hatalom pozíciójából szükséges tárgyalnia az ügyféllel, hanem a mellérendeltségnek is teret kell engedni. Kiemelték, hogy bár a hatósági szerződés formai megjelenése magánjogi elemeket hordoz, tartalma azonban túlnyomórészt közjogi, bizonyos magánjogi elemekkel vegyítve.[16] Nagy Marianna kiemeli a jogintézmény kapcsán, hogy egy olyan jogintézményről beszélünk, amely „talán a legtöbb vitát váltja ki, és leginkább táptalaját jelenti a polgári jogászok ellenézéseinek”[17].

A Ket. miniszteri indokolása rögzítette, hogy a hatósági szerződéssel a törvény azt a szemléletet szeretné erősíteni, hogy a közigazgatás egyik célja, az ügyfelek kiszolgálása, akár egy engedély kiadásának, vagy hatósági igazolványok kiállításának formájában. Vagyis nem egy mondhatni ellenfélként kíván a hatósági eljárás során fellépni, célként ne azt tűzze ki, hogy a közhatalmi eszközöket minél szélesebb körben alkalmazza, hanem sokkal inkább azt, hogy valamiféle partneri viszony is kialakításra kerüljön az eljárásban részt vevő felek között. Ennek eredménye pedig valamely közérdekű cél elérésére vagy valamely magáncélnak a közérdekkel való összhangba hozatalára való törekvés.[18]

A közérdek fogalma viszont egy széles mozgásteret, mérlegelési jogkört biztosít a jogalkalmazó számára, emellett pedig egy gondolat erejéig érdemes a közérdek fogalmát is górcső alá venni. Bibó István a jó közigazgatás kérdését a korábbiakban a közérdek és a magánérdek, később pedig az eredményesség és szakszerűség szembeállításának a jegyében vetette fel. Bibó –

---

[11] A közigazgatás továbbfejlesztésének 1999-2000. évekre szóló kormányzati feladattervéről szóló 1052/1999. (V. 21.) Korm. határozat aszerint rendelkezett, hogy *„Felül kell vizsgálni az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényt. Az előkészítő munkákra kodifikációs bizottságot kell alakítani. Javaslatot kell tenni a modern közigazgatásnak megfelelő egységes közigazgatási eljárási törvényre.”*.

[12] Ket. 72. § (1) bek. ec) pont.

[13] KILÉNYI Géza: *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Complex Kiadó, Budapest, 2008, 498.

[14] FAZEKAS Marianna: *Közigazgatási jog Általános Rész II.*, ELTE EÖTVÖS Kiadó, Budapest, 2017, 191.

[15] A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról szóló 1005/2003. (I.30.) Korm. határozat 7.2.

[16] A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvény szabályozási koncepciójáról szóló 1005/2003. (I.30.) Korm. határozat 7.2.

[17] NAGY Marianna: Szerződés a közigazgatási jogban. *Jogtudományi Közlöny* 2022/4., 140.

[18] A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2044. évi CXL. törvény Részletes indokolása a 76-77. §-hoz.

hivatkozva Magyary Zoltánra – szerint a jogszerűség követelménye elsősorban a magánember védelmét jelenti a közérdek eredményes érvényesítése során, az őt érő esetleges érdeksérelemmel szemben. Bibó szerint a közigazgatási feladatkört három nagy tényező határozza meg, a hatalom, a hivatal és az élet. A hatalom számára a közigazgatás eszköz, melyet a hatalom céljainak a szolgálatában fel lehet használni. A hivatal kifejezés a közigazgatás szakmaiságára utal, az élethivatásszerűségre. Az élet pedig a szabályozás tárgyára összpontosít. A probléma tehát minden közigazgatás megítélésében e három fogalom viszonya, egymástól való függése vagy függetlensége, alávetettsége vagy kölcsönössége, egymástól való áthatottsága vagy izoláltsága. Ha a hatalom a hivatallal és az élettel nincs jól rendezett, organikus kapcsolatban, akkor célkitűzései sem a köz érdekében fognak megvalósulni. A közérdeknek akár egyéneiben, akár a társadalom különböző közösségeiben, társulásaiban megfogalmazva, a köz ügyéhez kell, hogy a legközelebb álljon, de mindezt úgy, mint egy valamilyen tagolatlan, körvonalazatlan, sok szubjektív elemtől és pillanatnyi behatástól érintett értékelés.[19] Összegezve elmondható, hogy a közérdek megjelölés adja meg a hatósági szerződés keretét és egyben tartalmi elemként is szerepel alkalmazása során. A közérdekkel összefüggésben lényegében abból kell kiindulni, hogy a hatósági szerződésnek akkor és ott van létjogosultsága, ahol és amikor az kölcsönös előnyökkel jár mind az ügyfél, mind a hatóság számára.[20] A kizárólagos közhatalmi fellépést felváltotta tehát annak lehetősége, hogy a hatóság és az ügyfél quasi mellérendelt félként járjanak el.

A Ket. rendelkezéseinek megfelelően ágazati jogszabály csak lehetőségként kínálhatta fel alkalmazását, azaz a „ha jogszabály lehetővé teszi”[21] fordulattal a Ket. csupán legalizálta a hatósági szerződéseket, elterjedésüket az ágazati jogszabály felhatalmazásához kötötte.[22] Garanciális szempontokból az első perctől kezdve kötelező alaki kelléke a hatósági szerződésnek az írásbeli forma.[23] 2011-ben a Ket. módosítása kapcsán a hatósági szerződés rendelkezéseihez is hozzányúlt a jogalkotó és beiktatta annak kötelező tartalmi elemeit.[24] Amely értelmében a hatósági szerződés magában foglalta a szerződő felek személyét azonosító és a szerződés teljesítéséhez szükséges adatokat, a szerződés tárgyát, a felek közötti kapcsolattartás módját, a felmondási okokat, a szerződésszegésnek minősülő magatartásokat és azok jogkövetkezményeit, valamint, ha a szerződés tárgya ezt indokolttá tette, a tevékenység ellenőrzésének gyakoriságát és rendjét.[25] A jogintézmény bár ritkán fordul elő, azonban létjogosultsága megkérdőjelezhetetlen. Tanulmányunk egy további fejezetében a hatályos szabályozást vetjük vizsgálat alá és hasonlítjuk össze az általános döntési típussal, a határozattal.

A döntéshozatal eredményei mellett párhuzamosan érdemes a közigazgatás szervezeti kultúráját is röviden megvizsgálni, hiszen ott is az a tapasztalat látható, hogy a szigorú hierarchiából az erőteljes ügyfélközpontúság elve vette át a szerepet, hasonló kép rajzolódik ki, mint a döntéstípusoknál. Hiszen eleinte csak és kizárólag a határozatról beszélhettünk, ahol a hatóság egyoldalúan alakította az egyes jogviszonyokat. Mára viszont több alternatív döntésről beszélhetünk, ahol a cél a közérdek minél hatékonyabb figyelembevétele.

Még mielőtt a közigazgatás szervezeti kultúrájáról ejtenénk pár keresetlen szót, véleményünk szerint szükséges egy fogalmi alapozást megtenni. Részletesen nem fogjuk taglalni a szervezeti

---

[19] BIBÓ István: Válogatott tanulmányok, illetve tanulmányrészletek (Jó közigazgatás problémája). Magyar Füzetek 4. sz. 2001. http://mek.oszk.hu/02000/02043/html/324.html, 2023. december 14.

[20] KILÉNYI Géza: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Wolters Kluwer Kiadó, Budapest, 2009, 293.

[21] Ket. 76. § (1) bek.: *„Ha jogszabály lehetővé teszi, az első fokon eljáró hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel hatósági szerződést köthet.”*

[22] BENCSIK András: A közigazgatási szerződésekről, különös tekintettel a hatósági szerződésekre. *JURA* 2009/2., 194.

[23] Ket. 76. § (2) bek.

[24] A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény és egyes kapcsolódó törvények, valamint a miniszteri hatósági hatáskörök felülvizsgálatával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXIV. törvény 46.§ (36) bek.

[25] Ket. 76.§ (2a) bek.

kultúra, mint összetett szó egyedi elemeit (szervezet és kultúra),[26] hanem csak a komplex „intézmény" közelítjük meg eltérő módokon. Az alapvető kérdés tehát az, mi is a szervezti kultúra maga? Erre lehet szakmailag megalapozottabb és kevésbé professzionális, ellenben a társadalom számára - vélhetően - könnyebben emészthető meghatározást adni. Buchowicz szerint a szervezti kultúra „az nem más, mint alkalmazottak – vállalatukkal kapcsolatos – véleményének, szokásainak, értékítéleteinek, magatartásának, gondolkodási és cselekvési módjainak összessége."[27] Tánczos Zoltán a következőképpen fogja meg a szervezeti kultúra lényegét: „A szervezeti kultúra magában foglalja az érzelmileg szerzett, magatartás-formáló értékelképzeléseket, és a gondolati, cselekvésirányító tudást. Az egyes intézmények szolgálatában tevékenykedő emberek szocializálódásának a folyamatában a kultúra állandó fejlődésben alakul ki, és nemzedékeken át szabja meg az emberek beállítódásait és tapasztalatait."[28] A kevésbé szakmai meghatározások például: "a ragasztó, ami összetartja a vállalatot" vagy "ahogy mi itt a dolgokat tesszük".[29] A citált meghatározásokból közös nevezőként talán ki lehet emelni a dolgozók szervezethez való attitűdjét és a szervezeten belüli emberi kapcsolatokat, amely definíciókat ha a közigazgatásra vetítünk, kiemelhetjük, hogy közigazgatásunk szervezeti kultúrája alapvetően szabályorientált, jellemzője, hogy a hivatalnoki réteg „uralja". Más-más szervezeti kultúrája van azonban egy helyi önkormányzatnak, egy kormányhivatalnak vagy éppen az Országos Rendőrfőkapitányságnak. Lehet ennek oka többek között, hogy a helyi önkormányzatok működését jelentősen befolyásolhatja az megválasztott képviselő-testület, vagy éppen az öt évente - részben - fluktuálódó testület/polgármester. Vagy ha csak az önkormányzatiság és az államigazgatás alapvető jellemzőire gondolunk, akkor is lehet differenciálni, vagy éppen a szervek illetékessége alapján is mutatkozhatnak különbségek. Továbbá, ha szakmai szempontokra tekintünk, a rendvédelmi szervek esetében a hierarchia jelentősebb alakító tényező, mint más közigazgatási szerveknél.[30] Gondoljunk bele abba az élethelyzetbe, amikor a 2010-es évek elején a járási hivatalok létrehozásával számos feladat- és hatáskör került át az önkormányzatoktól a járási hivatalokhoz. A feladatokkal dolgozó is "járt" és sok köztisztviselő helyi önkormányzati munkaviszonya változott meg egy csapásra és lettek egy járási hivatal ügyintézői. A járási hivatalok szervezeti kultúrájának akkor a nulláról kellett indulnia, mivel számos dolgozó életében a jogviszony váltás egy kényszer volt, tehát a negatív attitűd nyomott hagyott a belső szervezeti kultúrán is. A közigazgatás erőteljesen hierarchizált, hivatal- és ügyközpontú rendszerét hatja át napról napra egyre inkább az ügyfélközpontúság elve, ami pedig folyamatosan alakítja ezt a szervezeti kultúrát. Azonban nem feltétlenül a szervezti kultúra klasszikus belső kapcsolatrendszerében (bár lenyomatai ott is vannak), hanem kifelé, szervezeten kívülre hatóan, jelen esetünkben a szupremat ív jellegű jogviszonyban, tehát a hatóság és az ügyfél viszonyában alakítja át a nexust.

Az ügyfélközpontú hatósági eljárásra számos példa hozható az Ákr.-ből. Lássunk egy-két példát ezek közül. Először érdemes megemlíteni az ügyintézési határidővel kapcsolatos egyik rendelkezést[31], ugyanis az eljáró hatóságnak az eljárás befejezése kapcsán figyelemmel kell lennie arra, hogyha az ügyintézési határidő lejárata munkaszüneti napra esik, akkor az ügy elintézését úgy kell ütemeznie, hogy a döntést legkésőbb az ügyintézési határidő utolsó munkanapján

[26] A két fogalmi elem részletes ismertetéséről lásd bővebben: OROSZ Lajos: *A szervezeti kultúra fejlesztése és alakítása.* 9–20. https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/100195/49.pdf?sequence=1&isAllowed=y, 2023. december 16.
[27] Bruce BUCHOWICZ: Cultural Transition and Attitudes Change, *Journal of General Management* 1990/4., 2. DOI: 10.1177/030630709001500404.
[28] HEIDRICH Balázs: *Szervezeti kultúra és interkulturális menedzsment.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 2017, 13.
[29] OROSZ: i. m. 21.
[30] BELÉNYESI Emese: *Közigazgatási szervezeti kultúra. Közszolgálati kompetenciafejlesztő tréner szakirányú továbbképzési szak*. NKE, Budapest, 2021, 34.
[31] Ákr. 52. § (4) bek.: *„Ha a határidő utolsó napja olyan nap, amelyen a hatóságnál a munka szünetel, a határidő – az ügyintézési határidő kivételével – a következő munkanapon jár le."*

meghozza és intézkedjen annak közlése iránt.[32] Azaz a hatóság oldalán a jogalkotó szorít az övön, az ügyfélnél pedig kienged. További példaként hozható az ügyfélközpontúságra a védett személyekkel kapcsolatos fejezete az Ákr.-nek, ami a Ket. szabályaival szemben már nem alapelvi szinten kerül szabályozásra, hanem önálló fejezetet kapott. Az Ákr. pozitív diszkriminációt alkalmazva minden ügyféltípust egyenlő helyzetbe kíván hozni azáltal, hogy a védett személyek körét egyfajta jogosultságokkal ruházza fel a közigazgatási hatósági eljárás során.[33] Illetve a bizonyítási eljárás köréből is hozhatunk egy példát, ahol az ügyféli jogok maradéktalan érvényre juttatása a cél. Az Ákr. biztosítja annak a lehetőségét, hogy ha ágazati jogszabály nem zárja ki, akkor az ügyfél a nyilatkozatával pótolhatja a hiányzó bizonyítékot, ha annak beszerzése nem lehetséges.[34]

A közigazgatás szervezeti kultúrája jelentős változáson ment keresztül az utóbbi évtizedekben, amikor is a szolgáltató közigazgatás eszméje végigsöpört rajta. Mindez testet ölt az egyes eszközökben, tárgyakban (például kényelmes ügyfélfogadó helyiségek kerültek kialakításra); a jelképekben (például egységes logók a kormányablakoknál); eljárásmódokban[35] (például az automatikus döntéshozatali eljárás bevezetése); vagy akár egyes jogintézmények bevezetésében. Utóbbira példaként hozható az egyezség vagy a hatósági szerződés bevezetése a hatósági eljárás szabályai közé.

Összegzésképpen látható, hogy mind a döntéstípusoknál, mind pedig önmagában a közigazgatás szervezetében is egy erőteljes változás következett be az elmúlt közel hetven évben. A szigorú alá-fölérendeltség már nem is „annyira szigorú", az ügyfélközpontúság egyre nagyobb teret hódít magának, mind az eljárás, mind pedig a szervezet tekintetében. Kérdés azonban, hogy az ügyfélközpontúság nem megy-e a szuprematív viszony kárára? Azaz nem adott-e a jogalkotó túl sok jogot az ügyfél kezébe, sokszor az ügyintéző kárára? Ezen kérdésnek a megválaszolása azonban jelen tanulmányunk kereteit szétfeszítené, így ennek részletes tárgyalásától eltekintünk.

3. A hatóság döntései – határozat kontra hatósági szerződés

Jelen fejezetben röviden szeretnénk összefoglalni a határozatra és a hatósági szerződésre vonatkozó hatályos rendelkezéseket összehasonlítva, hogy milyen hasonlóságok és különbözőségek mutathatók ki az általános és a speciális döntések között.

A határozat a hatósági ügy érdemében[36] hozott, eljárást lezáró döntés. A határozat az a konkrét egyedi közigazgatási hatósági aktus, amelynek kibocsátásával a feladat- és hatásköre, illetékessége alapján az arra jogosult közigazgatási hatóság, a hatósági ügy tárgyát képező anyagi jogi normákban foglaltakat értelmezi, érvényesíti, eldönti vagy az alapján megállapít, illetve nyilvántartásba vesz és ezáltal kiváltja az anyagi jogszabályban meghatározott célzott joghatást. Amikor határozatot említünk, tipikus az alakszerű határozatra gondolunk. Az alakszerű határozattal szemben - már a nevéből fakadóan is – sokkal több - nem feltétlenül közigazgatási jogi - elvárás jelenik meg. Ilyenek például, hogy tartalmazzon és váltson ki joghatást, a jogállamisági követelményeket tartsa szem előtt, vagy hogy legyen az ügyfél számára érthető és világos.[37] Nem alakszerű a határozat akkor, ha a hatóság jegyzőkönyvbe foglalja vagy az ügyiratra feljegyzi[38], tehát a következőkben rögzítendő alaki kellékeket mellőzi.

---

[32] BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – FAZEKAS Marianna (szerk.): *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez*. Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2018, 365.

[33] CZIBRIK Eszter: A védett személyek jogai a közigazgatási hatósági eljárás során, különös tekintettel a kiskorúakra. In: *XXIV. Tavaszi szél Konferencia. Tanulmánykötet I.* (szerk.: Molnár Dániel – Molnár Dóra), Doktoranduszok Országos Szövetsége, Budapest, 2021, 762–763.

[34] Ákr. 64. § (1) bek.

[35] BELÉNYESI: i. m. 34.

[36] Ákr. 80. § (1) bek.

[37] BOROS Anita – PATYI András (szerk.): *A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája*. Dialóg Campus, Budapest, 2019, 250.

[38] Ákr. 81. § (4) bek.

Az Ákr. alapján a határozatnak négy részét tudjuk megkülönböztetni. Az első a fejrész, amely a döntés azonosító része, tehát az ügyre vonatkozó legfontosabb elemeket rögzíti (pl.: ügyiratszám, ügyintéző neve, hatóság adatai, ügy tárgya). A második a rendelkező rész, amely a határozat központi eleme. Itt találjuk a hatóság konkrét döntését, a jogorvoslati lehetőségekről szóló tájékoztatást, az eljárási költségekről való rendelkezést és a szakhatósági állásfoglalás rendelkező részét. A harmadik része az indokolás, amelynek funkciója a határozatban foglalt tények és a jogi alap rögzítése. Elemei a tényállás rögzítése, a bizonyítékok, a szakhatósági állásfoglalás indokolásának, valamint a mérlegelés és a döntés indokainak kifejtése, továbbá a határozatot megalapozó jogszabályhelyek megjelölése, amelyekre a rendelkező rész jogszabályi tükörképeként tekintünk.[39] A határozatot pedig a záró vagy hitelesítő rész keretezi. Ennek tartalmai elemeit az Ákr. nem tartalmazza, így lényeges rendelkezéseit a Ket.-ből emeljük ki. Tartalmazza tehát a döntéshozatal helyét és idejét, a hatáskör gyakorlójának nevét, hivatali beosztását, a kiadmányozó nevét, hivatali beosztását (ha nem azonos a hatáskör gyakorlójával), a döntés kiadmányozójának aláírását és a hatóság bélyegzőlenyomatát.[40] Ha már a formai szempontoknál tartunk, akkor szükséges utalni az egyszerűsített határozat jogintézményére. Az Ákr. alapján két esetben van erre lehetőség. Abban az esetben, ha a hatóság a kérelemnek teljes egészében helyt ad, és az ügyben nincs ellenérdekű ügyfél, vagy a döntés az ellenérdekű ügyfél jogát vagy jogos érdekét nem érinti, vagy az egyezség jóváhagyásáról. Az egyszerűsítés jelen esetben azt jelenti, hogy a döntéshozó a jogorvoslatról való tájékoztatást mellőzi, és az indokolásban csak a döntést megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére szorítkozik.[41] Természetesen ezen határozat típus meghozása csak egy lehetőség a hatóság számára, mivel bizonyos ügyfélgaranciák – lásd például jogorvoslati tájékoztatás – csorbát szenvednek, hiába az ügyfél által kért jogosultság teljes mértékű teljesítése. Összegzésképpen – a bírói gyakorlattal összhangban – elmondhatjuk, hogy a hatósági határozat az anyagi jogi főkérdés(ek)ben, a hatósági ügy tárgyában való döntést jelenti.[42]

A hatósági szerződés a közigazgatási szerződésnek és a közigazgatási szerződés típusaira jellemző közös fogalmi elemeknek a hatósági jogviszony és azon belül a hatósági eljárás sajátosságaihoz igazított, igazodó sajátos jogintézménye.[43] Egy sajátos döntésként[44] került bevezetésre a hatósági eljárási törvénybe, a hatósági határozat alternatívájaként funkcionál. Nagy Marianna megfogalmazásában „a hatósági szerződés közhatalmi aktust helyettesít és olyan közigazgatási cselekvésre vonatkozik, ahol a szerződő közigazgatási szerv közhatalmi jogkörében eljárva akár egyoldalú jogi aktust is kibocsáthatna, de a végrehajtandó közfeladat eredményesebben valósítható meg szerződéses konstrukcióban”.[45] Mindazonáltal az Ákr. már nemcsak lehetőségként kínálja fel az ágazati szabályozásnak, hanem az kötelezően elő is írhatja, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel írásban hatósági szerződést kössön.[46] Az Ákr. a hatósági szerződéssel összefüggésben három kérdéskört szabályoz: egyrészt annak megkötését és tartalmi elemeit, a módosítás lehetőségét és a szerződésszegéssel járó jogkövetkezményeket.

Feltehetjük a kérdést, hogy az Ákr. által bevezetett módosításokkal speciális határozatról vagy tényleg egy mellérendeltségi kapcsolatról beszélhetünk a felek között. A válasz természetesen az az, hogy attól függ. Álláspontunk szerint, ha ágazati jogszabály kötelezően előírja annak megkötését, akkor inkább előbbi kategóriájába sorolhatjuk, mindazonáltal, ha csak lehetőségként

[39] Ákr. 81. § (1) bek. és BOROS – PATYI: i. m. 251–252.
[40] Ket. 72. § (1) bek. f) és g) pontok.
[41] Ákr. 81. § (2) bek.
[42] Legfelsőbb Bíróság Kfv.III.37.656/2009/8.
[43] PATYI András: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2012, 366.
[44] BOROS Anita: A magyar közigazgatási eljárásjog harmadik generációs törvénye: az Ákr. (II.). *Új magyar közigazgatás* 2018/2., 36.
[45] NAGY: i. m. 140.
[46] Ákr. 92. § (1) bek.

szerepel és a jogalkalmazó kezébe adja a döntés lehetőségét, akkor viszont a mellérendeltség irányába mozdulhatunk el. De, ha tényleg szeretnénk kihasználni a jogintézmény adta lehetőségeket, akkor sokkal nagyobb mozgásteret kellene adni a jogalkalmazó kezébe, hogy a blanketták helyett ténylegesen alakíthatók is legyenek a szerződéses feltételek.

A fejezet zárásaként egy összehasonlító táblázat keretében vizsgáljuk a fenti két jogintézményt.

	Határozat	**Hatósági szerződés**
Szabályozás	Ákr. 80-81. §; ágazati szabályok	Ákr. 92-93. §; ágazati szabályok; Ptk. szerződésekre vonatkozó általános szabályai
Fogalom	A hatóság az ügy érdemében határozatot hoz.	Jogszabály lehetővé teheti vagy előírhatja, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügynek a közérdek és az ügyfél szempontjából is előnyös rendezése érdekében határozathozatal helyett az ügyféllel írásban hatósági szerződést kössön.
Tartalmi elemek	Ákr. 81. § (1) bek.	Ákr. 92. § (2) bek.
Felek pozíciói	alá-fölérendeltség jellemzi	bizonyos tekintetben kiegyenlítődnek (de nem érvényesül teljes mértékben a mellérendeltség)

1. táblázat: A határozat és a hatósági szerződés összehasonlítása
Forrás: Saját szerkesztés

4. A hatósági döntéshozatal ügyféli oldala

A hatósági eljárás fejlődésével egyre inkább nagyobb igény mutatkozott arra, hogy az ügyfelet is bevonják a döntéshozatalba és ne csak az elefántcsonttoronyban hozza meg a hatóság önállóan döntését. A hatósági szerződés közel húsz éves bevezetése is ezt a célt szolgálta. Amikor a közigazgatás hatékonyságát mérjük, fontos szerepe lehet annak a kérdésnek is, hogy a hatósági döntés, s annak meghozatalára szolgáló folyamat milyen mértékben veszi figyelembe az ügyfél vagy az egyéb érdekelt felek szempontjait. Ennek mértéke ugyanis jelentős befolyást fejthet ki a

döntés ügyfél általi elfogadására, önkéntes végrehajtására, amely szintén a modern eljárásjogi szabályozások hangsúlyos eleme és kifejezett célja.[47]

A következőkben annak vizsgálatát helyezzük a középpontba, hogy a döntéshozatal folyamata hogyan jelenik meg az ügyfél számára, melyek azok a tényezők, amelyek alakítják az ügyfél helyzetét, "részvételét".

A szervezeti kultúra kapcsán említettük az ügyfélközpontóság elvének egyre látványosabb kiteljesedését. Az ügyfélközpontúság megjelenése nemcsak a már említett Ákr. szakaszokban kell, hogy megvalósuljon, hanem az ügyfél és a hatóság elsődleges "találkozóhelyein", azaz az ügyfélszolgálatokon, ügyfélterekben is. "Ahhoz, hogy az ügyfélbarátság kifejezés ne csak szlogenként funkcionáljon, és az ügyfél valóban elégedetten távozzon az ügyfélszolgálatról, számos körülménynek kell egyszerre jelen lennie."[48] Ilyen körülmények többek között a jogszabályokban (pl.: Ákr.) biztosított ügyféli jogot erősítő rendelkezések, a közigazgatást fókuszba helyező szakmai dokumentumok (pl.: Magyary programok, Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia) vagy a megfelelő szervezeti kultúrával rendelkező közigazgatási szerv, amely a jogtudományon túli szakmai eredmények (pl.: kommunikáció, szociológia) segítségével kívánja az ügyfélközpontúság elvét minél "magasabb polcra helyezni". Az ügyintéző és az ügyfél kapcsolata alapvetően nagyon törékeny, hiszen az ügyfél gyakorta érzi úgy, hogy az ügyintéző hatalmi helyzetben van.[49] Ha csak ezt az egy tényt helyezzük a középpontba, ez az „alárendeltség, kiszolgáltatottság érzését válthatja ki az ügyfélből, ami eleve ellenérzést, majd elégedetlenséget szül a közigazgatási szervvel és az azt képviselő ügyintézővel szemben."[50] Nézzünk meg pár alapvetést, amivel az ügyintéző tudatosan tudja ellensúlyozni ezt a percepciót. Először is kerülni kell azokat a jelzéseket (legyen az akár szóbeli, akár gesztikuláció), amelyek a hatalmi pozícióra utalnak. Ezeket a legtöbb esetben az eljáró ügyintéző észre sem veszi, ezért fontos a tudatosság, amellyel az esetleges probléma kontrollálható. Másodsorban részletesen, pontosan és számára érthető módon tájékoztatni kell az ügyfelet a további ügyintézési folyamatokról, annak tartalmáról, lehetőleg úgy, hogy abban világos legyen az is, hogy mi miért történik és mi fog a következőkben történni. Továbbá számolni kell azzal a nehézséggel is, hogy az ügyfelek eltérő tudással és kompetenciával érkeznek ügyet intézni, tehát különböző módon reagálnak majd egy adott – akár problémásnak is nevezhető – szituációban. Az alábbi táblázatban próbálunk rámutatni milyen ügyféltípusok jelenhetnek meg a különböző élethelyzetekben.

Ügyféltípus	Jellemzője	Hogyan kell bánni vele?
Domináns ügyfél	Rögtön a tárgyra tér, egy percig sem halogatja a megoldást, ezért erőssége, hogy röviden, érthetően és meggyőzően közli a kérelmét. Konkrét	Kerülni kell a csevegést, rögtön a tárgyra térni. Nem vitatkozni kell, inkább tényekkel alátámasztani a megoldást.

[47] HOHMANN Balázs: *Az alternatív vitarendezési módszerek alkalmazhatósága a hazai hatósági eljárásokban*. XIII. KHEOPS Nemzetközi Tudományos Konferencia. „Gazdasági és társadalmi útkeresés" – fiatal kutatók, tudományos fóruma – Előadáskötet. Mór, 2018, 256.

[48] BAJNOK Andrea: Ügyfélbarát kommunikáció. In: *Ügyfélszolgálati készségfejlesztés. Tréning háttéranyag* (szerk.: Jenei Ágnes), Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2017, 11. https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/6852/%c3%9cgyf%c3%a9lszolg%c3%a1lati%20k%c3%a9szs%c3%a9gfejleszt%c3%a9s.pdf?sequence=1&isAllowed=y, 2023. december 17.

[49] Lásd erről bővebben: GAJDUSCHEK György: *Ügyfélkapcsolatok és ügyfél-elégedettség a közszektorban,* NKE, Budapest, 2014, 9–10. https://nkerepo.uninke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/10546/Teljes%20sz%F6veg?sequence=2, 2023. december 17.

[50] CSEH Gergely – SÁFRÁNY Laura: Az ügyfélbarát ügyintézés – elméleti és gyakorlati – aspektusai. *Miskolci Jogtudó* 2020/1., 18.

	elképzelése van, amihez erősen ragaszkodik	
Befolyásoló ügyfél	Ő nem tudja pontosan mit akar, ingadozik, több mindenkire, több mindenre hivatkozva mellékvágányra vezetheti az ügyintézőt. Sokszor ez nem tudatos, csak a személy alapvető jellemzőjéből következik.	Nem szabad engedni, hogy figyelme elkalandozzon, ha világos, mi a cél, ennek szem előtt tartásával kell az ügyintézőnek cselekednie.
Kitartó ügyfél	Fontosabbak számára az emberi kapcsolatok, ugyanabban az ügyben gyakorta visszatér, vagy a szervezeti egységek többségében kezdeményez eljárást, vagy akár csak véleményt nyilvánít.	A századik találkozás alkalmával is udvariasan, de határozottan tájékoztatni kell, hogy bejelentése, kérelme hatósági ügynek tekinthető-e, továbbá arról, hogy az adott eljárás típusban milyen jogai, kötelezettségei vannak
Szabálykövető ügyfél	Az e típusba sorolható személyek alaposak, precízek és elszántak a problémák rendezésében, feltárásában, elemzésében és megoldásában is.	Az ügyfél magatartásához hasonlóan rendkívül korrekt, pontos eljárást, illetve kommunikációt igényelnek az ügyintéző részéről. Esetlegesen, ha a jogszabály lehetőséget ad rá, érdemes lehet bevonni a probléma rendezésbe, a mielőbbi megoldás reményében.

2. táblázat: A különböző ügyféltípusok jellemzői és kezelési módjaik
Forrás: Saját szerkesztés a Cseh – Sáfrány: i.m. 19. alapján

Ezeket az ügyféltípusokat fel lehet ruházni továbbá örökölt és tanult személyiségjegyekkel, amely témakör mélyebb kifejtésével áteveznénk a szociológia tudományterületére, ezért csak egy-két példát jelölünk most meg. A domináns ügyfelek esetében fennál a lehetősége az agresszivitásnak és a határozottságnak is. A befolyásoló ügyfél jellemzője a közvetlenség és a bőbeszédűség.[51]

Minden viselkedési forma esetében létezik kommunikációs megoldás. Nagy kérdés ilyenkor, hogy az ügyintéző ezt ismeri-e, és ha igen, megfelelően tudja-e használni? Egy hasznos kommunikációs eszköz jó időpontban és jó "helyen" történő bevetése a legtöbb esetben célravezető, így például a rázúduló végnélküli panaszáradatot az ügyintéző megszakíthatja azzal,

[51] BALATONI Mónika: *Közszolgálati Kommunikáció. Ügyfélkapcsolatok Alapismeretei*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2017, 38–39. https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/4947/K%c3%b6zszolg%c3%a1lati%20kommunik%c3%a1ci%c3%b3%20%c3%bcgyf%c3%a9lkapcsolatok%20alapismeretei.pdf?sequence=3&isAllowed=y, 2023. december 17.

hogy másra tereli a szót, vagy ha egyszerűen csak egyetértését fejezi ki. Ezáltal könnyebb a beszélgetés további folytatása. Nem jó megoldás viszont, ha egy szabálykövető ügyfél esetén, aki az eljárást részleteiben ismeri/ismerni véli, akkor könnyelmű mondatok fogalmaz meg az ügyintéző (pl.: Azt majd megoldják a kollégák!).

Minden egyes esetben partnerként kell kezelni az ügyintézőnek az ügyfelet, még ha az nehezére esik is. Mert bár főszabály szerint egy alá-fölé rendeltségi viszonyról beszélünk (lásd a határozat meghozatala), mégis mi magunk is említettük a hatósági szerződést, amelynél már bizonyos tekintetben egy mellérendelt viszonyról is beszélhetünk. Továbbá említettünk számos jogosultságot, az ügyfelek felé tett gesztust, amely ma már az Ákr. alapvető szabályai közé tartozik. Kérdéses azonban számunkra is, hogy ezáltal, hogy számos ügyfélnek kedvező, őt segítő, támogató rendelkezést ismerünk, nem csupán az Ákr. hanem más ágazati szabály rendelkezései közül is, ezek és az ügyintézők kifelé, tehát az ügyfelek irányába tett viselkedési sémája (szervezeti kultúrája) elég ahhoz, hogy az ügyfél úgymond bevonva érezze magát a döntéshozatali folyamatba?

5. Összegző gondolatok

Tanulmányunkban több szegmensből vizsgáltuk a hatósági határozatot és a hatósági szerződést. Alapvetően azt a célt fogalmaztuk meg kutatásunk elején, hogy egy összehasonlító tanulmányt készítsünk a két jogintézmény vonatkozásában, fókuszálva az ügyfél általi befogadásra. Ehhez bemutattuk a hatósági döntéshozatallal kapcsolatos eljárásjogi fejlődéstörténetet, az ezzel kapcsolatban álló közigazgatási szervezeti kultúrával kapcsolatos változásokat, illetve a két jogintézmény hatályos általános eljárásjogi szabályait, továbbá górcső alá vettük a hatósági döntéshozatal, kevésbé jogi, leginkább szociológia, kommunikációs oldalát, középpontban az ügyféllel. A két említett jogintézmény párhuzamba állítása kapcsán próbáltunk rámutatni azok eltérő jellegére, az alá-fölé rendeltségi viszony bizonyos mértékű átalakulására mellérendeltté.

Összefoglalásként rögzítenünk szükséges, hogy a közigazgatási szervek számára fontos, hogy ügyfelei elégedettek legyenek. Az ügyfélszolgálaton vagy ügyfélfogadásban dolgozó munkatárs mindenkor a hivatalt képviseli, ezért arra kell törekednie, hogy az ügyek megnyugtató módon rendeződjenek, az ügyfél elégedetten távozzon az ügyintézést követően.[52] Az elégedett ügyfélkör biztonságot jelent, azonban tisztában kell lenni azzal is, hogy az ügyfelek elégedettsége lehet kérész életű is. Nem mindegy az sem, hogy ha a szabálykövető ügyfél esetében születik egy pozitív döntés és még sokszor akár előre rá is kérdezett a következő eljárási folyamatra, érezheti úgy, hogy a határozata meghozatalakor, ő is részt vett a döntésben. Azonban, ha a befolyásoló ügyfél helyzetébe helyezkedünk bele és a többször is a kicsapongásait próbálta kezelni az ügyintéző, még ha számára megfelelő is a döntés, akkor sem biztos, hogy annyira „magáénak érzi". A hatósági szerződésnél, tekintettel annak mellérendeltséget jelentő elemeire inkább megjelenhet az ügyféli befogadás, még ha egy domináns ügyféllel is találkozunk, mivel a kevésbé szupremat ív jellege enged több kötetlenebb megoldást.

Természetesen a tökéletes helyzet sohasem áll elő, nem életszerű, hogy minden ügyfél minden döntésben legalább látszólagosan részt vegyen, de a cél az, hogy az ügyfelek számára minél inkább befogadható döntés születhessen. Ez talán a hatósági szerződés jogintézményével könnyebben kivitelezhető, azonban ahogy láttuk a korábban rögzített ügyféltípusokat, a csillagok szerencsés együtt állása és egy jó ügyintézői kommunikáció egy határozat meghozatal során is vezethet az ügyfél részéről történő megelégedettségre, és könnyebb befogadásra.

Mindent összevetve lezáró gondolatként azt mondhatjuk, hogy csupán csak a jogszabályi rendelkezések alkalmazásával (még ha annyira ügyfélbarát is) nem feltétlenül lehet elérni nagyobb mértékű ügyféli elfogadást egy hatósági szerződés esetén, mint a hagyományos határozat jogintézményének alkalmazásával. A döntés, legyen akármelyik a kettő közül, számos más

[52] BALATONI: i. m. 30.

tényezőtől is függ, tehát a tanulmány elején feltett kérdésünkre egyértelműen igenlő választ nem tudunk adni, hanem csak azt, hogy attól függ…

Felhasznált irodalom

[1] BAJNOK Andrea: Ügyfélbarát kommunikáció. In: *Ügyfélszolgálati készségfejlesztés. Tréning háttéranyag* (szerk.: Jenei Ágnes), Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2017, 11-25. https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/6852/%c3%9cgyf%c3%a9lszolg%c3%a1lati%20k%c3%a9szs%c3%a9gfejleszt%c3%a9s.pdf?sequence=1&isAllowed=y, 2023. december 17.

[2] BALATONI Mónika: *Közszolgálati Kommunikáció. Ügyfélkapcsolatok Alapismeretei*, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2017. https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/4947/K%c3%b6zszolg%c3%a1lati%20kommunik%c3%a1ci%c3%b3%20%c3%bcgyf%c3%a9lkapcsolatok%20alapismeretei.pdf?sequence=3&isAllowed=y, 2023. december 17.

[3] BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – FAZEKAS Marianna (szerk.): *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez*. Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2018.

[4] BELÉNYESI Emese: *Közigazgatási szervezeti kultúra.* Közszolgálati kompetenciafejlesztő tréner szakirányú továbbképzési szak. NKE, Budapest, 2021.

[5] BENCSIK András: A közigazgatási szerződésekről, különös tekintettel a hatósági szerződésekre. *JURA* 2009/2., 191–198.

[6] BIBÓ István: Válogatott tanulmányok, illetve tanulmányrészletek (Jó közigazgatás problémája). Magyar Füzetek 4. sz. 2001. http://mek.oszk.hu/02000/02043/html/324.html, 2023. december 14.

[7] BOROS Anita: A magyar közigazgatási eljárásjog harmadik generációs törvénye: az Ákr. (II.). *Új magyar közigazgatás* 2018/2., 31–40.

[8] BOROS Anita – PATYI András (szerk.): *A hazai közigazgatási hatósági eljárási jog karakterisztikája*. Dialóg Campus, Budapest, 2019.

[9] Bruce BUCHOWICZ: Cultural Transition and Attitudes Change, *Journal of General Management* 1990/4., 45–55. DOI: 10.1177/030630709001500404

[10] CZÉKMANN Zsolt – CZIBRIK Eszter (2021) A hazai közigazgatási hatósági eljárás 65 év távlatában. *Miskolci Jogi Szemle* 2021/1. klnsz., 62–69.

[11] CZIBRIK Eszter: A védett személyek jogai a közigazgatási hatósági eljárás során, különös tekintettel a kiskorúakra. In: *XXIV. Tavaszi szél Konferencia. Tanulmánykötet I.* (szerk.: Molnár Dániel, Molnár Dóra) Doktoranduszok Országos Szövetsége, Budapest, 2021, 758–766.

[12] CSEH Gergely – SÁFRÁNY Laura: Az ügyfélbarát ügyintézés – elméleti és gyakorlati – aspektusai. *Miskolci Jogtudó* 2020/1., 17–25.

[13] FAZEKAS Marianna: *Közigazgatási jog Általános Rész II.* ELTE EÖTVÖS Kiadó, Budapest, 2017.

[14] GAJDUSCHEK György: *Ügyfélkapcsolatok és ügyfél-elégedettség a közszektorban*. NKE, Budapest, 2014, https://nkerepo.uninke.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/10546/Teljes%20sz%F6veg?sequence=2, 2023. december 17.

[15] HEIDRICH Balázs: *Szervezeti kultúra és interkulturális menedzsment.* Akadémiai Kiadó, Budapest, 2017.

[16] HOHMANN Balázs: *Az alternatív vitarendezési módszerek alkalmazhatósága a hazai hatósági eljárásokban*. XIII. KHEOPS Nemzetközi Tudományos Konferencia. „Gazdasági és társadalmi útkeresés” – fiatal kutatók, tudományos fóruma – Előadáskötet. Mór, 2018, 256–270.

[17] KILÉNYI Géza: *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. Wolters Kluwer Kiadó, Budapest, 2009.
[18] KILÉNYI Géza: *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Complex Kiadó, Budapest, 2008.
[19] NAGY Marianna: Szerződés a közigazgatási jogban. *Jogtudományi Közlöny* 2022/4., 137–146.
[20] OROSZ Lajos: *A szervezeti kultúra fejlesztése és alakítása.* https://tudasportal.uni-nke.hu/xmlui/bitstream/handle/20.500.12944/100195/49.pdf?sequence=1&isAllowed=y, 2023. december 16.
[21] PATYI András: *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2012.

AZ ÖNKORMÁNYZATI VAGYONGAZDÁLKODÁS EGYES ELMÉLETI ÉS GYAKORLATI KÉRDÉSEI, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A LAKÁSGAZDÁLKODÁSRA

THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS OF MUNICIPAL PROPERTY MANAGEMENT WITH SPECIAL REFERENCE TO HOUSING MANAGEMENT

ERDŐS ÉVA[*] - SZONDI SZABOLCS[**]

Absztrakt: Tanulmányunkban átfogó módon mutatjuk be a helyi önkormányzatok lakásgazdálkodására vonatkozószabályozás fejlődését és egyes gyakorlati kérdéseit a rendszerváltástól kezdődően napjainkig. Feltárjuk a szabályozás egyes anomáliáit, és három önkormányzat lakásgazdálkodásra vonatkozó gyakorlatát is bemutatjuk egy saját felmérés eredményein keresztül. Rámutatunk a lakásgazdálkodásra egyes veszélyes pontjaira, mint a vagyonfelélés, és azokra a jogszabályi elemekre is, melyek pontosítása segítené az önkormányzati tulajdonú bérlakások állományának növelését.

Kulcsszavak: *vagyongazdálkodás, önkormányzati vagyon, önkormányzati lakásgazdálkodás*

Abstract: In our study we present a comprehensive overview of the development of local government property and asset management, and housing regulation and some of its practical issues from the time of the economic reform of the system to the present day. Some anomalies in regulation are explored, and the housing management practices of three local authorities are presented through the results of own survey. We also point out some of the dangers for housing management's regulation, such as the misappropriation of assets, and the elements of the legislation that could be clarified to help increase the stock of rented housing owned by local governments.

Keywords: *property and asset management of local governments, property of local governments, asset, and housing management*

Bevezető gondolatok

A helyi önkormányzatok gazdasági önállóságának elengedhetetlen feltétele, hogy feladataik ellátásához megfelelő vagyonnal rendelkezzenek.[1] Vagyonuk forgalomképesség szempontjából törzsvagyon vagy üzleti vagyon lehet. A törzsvagyonba tartozó vagyontárgyak közvetlenül szolgálják kötelező önkormányzati feladat ellátását.[2] Az üzleti vagyon az önkormányzati vagyon azon része, amely nem tartozik a törzsvagyonba.[3] Az üzleti vagyont –és ezen belül az e vagyoni körbe tartozó bérlakásállományt - nem védik speciális szabályok, így ezek

[*] **DR. ERDŐS ÉVA PhD**
Intézeti tanszékvezető, egyetemi docens
Miskolci Egyetem ÁJK, Államtudományi Intézet
Pénzügyi Jogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
Email: eva.erdos@uni-miskolc.hu
ORCID ID 0000-0001-7002-0646
[**] **DR. SZONDI SZABOLCS**
Jászberény Város Önkormányzatának aljegyzője
Email: szondiszabolcs@gmail.hu

[1] Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés
[2] Nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 5. § (1) és (2) bekezdés
[3] Nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 3. § 18. pontja

a vagyonelemek forráshiányos gazdálkodás esetén értékesítésre kerülhetnek. Jelen tanulmányban a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásának alakulását az önkormányzati rendszer létrejöttétől napjainkig tekintjük át, a vagyongazdálkodás tág témakörén belül elsősorban a lakásgazdálkodásra fókuszálva. Vizsgáljuk a helyi önkormányzatok vagyonfelélésének folyamatát, melynek következtében az önkormányzati bérlakásállomány mértéke jelentősen csökkent, a megmaradt állomány állapota pedig jelentősen leromlott. Elemezzük néhány konkrét helyi önkormányzat – mint Nyírbátor, Jászberény és Nagykálló - lakásgazdálkodását a 2010-2020. időszak vonatkozásában, és azok eredményeit is felhasználva vonunk le az ismertetett vizsgálati témákban következtetéseket.

1. A helyi önkormányzatok vagyongazdálkodására vonatkozó szabályozás a rendszerváltástól az Alaptörvény hatályba lépéséig

1.1. A helyi önkormányzatok részére történő vagyonátadás regulációja

A magyar önkormányzati rendszer létrejöttekor a helyi önkormányzatok jelentős vagyon tulajdonosai lettek. A rendszerváltozás egyik meghatározó folyamata az állami tulajdon lebontása volt, melynek részét képezte a különböző önállósult államháztartási alrendszerek számára történő vagyonátadás, ezen belül a feladatellátáshoz szükséges vagyon kezelői jogának tulajdonosi jogokra történő átváltása is.[4]

Az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzati tulajdonba adásáról szóló 1991. évi XXXIII. törvény (továbbiakban: Vátv.) 2. § (8) bekezdése felhatalmazza a helyhatóságokat arra, hogy a tulajdonukba adott lakásokat és helységeket bérbe adják, elidegenítsék, valamint a gazdálkodás keretében érvényesítsék a helyi sajátosságokat. Ennek jogi formájaként az önkormányzati rendeletet határozta meg.[5] A Vátv. 2. § (7) bekezdése alapján az önkormányzati tulajdonba kerülő lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek elosztására, bérletére, bérére és elidegenítésére vonatkozó szabályokat külön törvény állapítja meg. A Vátv. 2.§. (9) bekezdése alapján a külön törvény hatálybalépéséig irányadók a lakások bérére a jelen törvény hatálybalépésekor hatályában lévő jogszabályok rendelkezései.[6]

A Vátv. 1991. szeptember 1-től lépett hatályba, míg az önkormányzati tulajdonba kerülő lakások helyiségek bérletére, valamint elidegenítésükre vonatkozó 1993. évi LVIII. törvény (továbbiakban: lakástörvény) 1994. január 1-től lett hatályos, így az önkormányzatok lakásgazdálkodásában e két törvény hatályba lépése közötti időszakban a bérlet szabályai terén volt egy átmeneti kettős szabályozás.[7] Ahol az önkormányzat élt az adott tárgyban a rendeletalkotási jogával, ott az önkormányzati rendeletben lefektetett szabályok lettek az irányadóak. Ahol viszont a rendeletalkotási jogával nem élt a helyi önkormányzat, ott a korábban megalkotott magasabb szintű jogszabályok, leginkább – a Legfelsőbb Bíróság értelmezésében - az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXII. törvény rendelkezései voltak hatályban a lakástörvény hatályba lépéséig. [8]

Az Alkotmány 44/A § (1) bekezdés b) pontja szerint a helyi képviselőtestület gyakorolta az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodhatott, saját felelősségére vállalkozhatott.[9]

---

[4] Nézetek és látszatok (szerkesztette: HORVÁTH M. Tamás) Végvári András: A vagyongazdálkodás kapcsolata az önkormányzati gazdálkodással, működéssel és finanszírozással 2007. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet KSZK 67-68.

[5] Az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzati tulajdonba adásáról szóló 1991. évi XXXIII törvény (Vátv.) 2. § (8) bekezdése

[6] Vátv. 2. § (9) bekezdés

[7] Legfelsőbb Bíróság Pfv. III. 22.507/1996. sz. határozat indoklása BH1997.228

[8] Legfelsőbb Bíróság Pfv. III. 22.507/1996. sz. határozat indoklása BH1997.228.

[9] 1949. évi XX. törvény A Magyar Köztársaság Alkotmánya 44/A § (1) bekezdés

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV tv. (továbbiakban: Ötv) 78 § (2) bekezdése alapján önkormányzati vagyon két részből állt már akkor is: a törzsvagyonból és az üzleti vagyonból. A helyi önkormányzatok vagyonának külön részét képezte a törzsvagyon, amelyet a többi vagyontárgytól elkülönítve kellett nyilvántartani.[10] Az Ötv. 79. § (1) és (2) bekezdései meghatározták a forgalomképtelen, illetve a korlátozottan forgalomképes vagyontárgyakat, mint a törzsvagyon részeit.[11] Az Ötv. 80. § (1) bekezdés rendelkezett a tulajdonosi jogkör gyakorlásáról. [12]

1.2. A vagyongazdálkodás tapasztalatai és problémái a rendszerváltást követően. A forrásalapú finanszírozás hatása a vagyongazdálkodásra

A vagyonjuttatás a vagyonátadás időszakában rendkívüli mértékben differenciálta a helyi önkormányzataink helyzetét.[13] A finanszírozás ebben az időszakban a forrásorientált modell szerint történt, ennek elsődleges célja az önkormányzati bevételi érdekeltség megteremtése volt. Jellemző volt erre az időszakra a pénzügyi fegyelem hiánya, mely nagymértékben megalapozta az önkormányzatok későbbi eladósodását is.

Káros gazdálkodási elvek jöttek létre, mint például a vagyonfelélés, amely szerint a működési költségvetés hiányát az önkormányzatok elsősorban a vagyonértékesítésből fedezték.[14] E folyamatban különösen nagy jelentőséggel bírtak az önkormányzati vagyon forgalomképes elemeinek, az önkormányzati tulajdonú bérlakások értékesítése.[15]

A lakástörvény[16] szabályaiból - a 1994. március 31-el történő módosítást is figyelembe véve – a lakásvagyon privatizációja szempontjából három releváns terület emelhető ki. Az egyik a jelenleg is - módosítás nélkül hatályban lévő - 62. § (1) bekezdés, amely szerint az önkormányzat, az állam tulajdonából az önkormányzat tulajdonába került lakóépületeinek illetve a bennük lévő lakások elidegenítéséből származó, 1994. március 31. napját követően befolyó – meghatározott költségtételekkel csökkentett - teljes bevételét a számláját vezető pénzintézetnél elkülönített számlán köteles elhelyezni.[17]

A második, hogy a lakástörvény vételi jogot biztosító szabályai 2006. március 31-ig voltak hatályban, ami alapján – a törvényben meghatározott kivételektől eltekintve - a határozatlan időre bérbe adott önkormányzati lakásra vételi jog illette meg a bérlőt és a bérlőtársakat egyenlő arányban, vagy a társbérlőt az általa kizárólagosan használt lakóterület arányában és a felsoroltak hozzájárulásával azok egyenes ági rokonát valamint örökbe fogadott gyermekét is.[18] A 48. § (1) bekezdés rendelkezett arról, hogy a vételi joggal - írásban - 1994. március 31-től számított egy évig lehetett élni.[19]

A harmadik lényeges rendelkezés a lakástörvény jelenleg is hatályos 26. § (1) bekezdése, ami alapján állami vagy önkormányzati lakás esetén a bérbeadó a határozatlan időre szóló szerződést abban az esetben mondhatja fel, ha egyidejűleg a bérlő részére beköltözhető és megfelelő lakást (a továbbiakban: cserelakást) ajánl fel ugyanazon a településen - a fővárosban a főváros területén

[10] A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. (a továbbiakban: Ötv.) 78. §
[11] Ötv 79. §
[12] Ötv. 80. § (1) bekezdés
[13] Nézetek és látszatok (szerkesztette: Horváth M. Tamás), Végvári András: A vagyongazdálkodás kapcsolata az önkormányzati gazdálkodással, működéssel és finanszírozással 2007. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet KSZK 67.o.
[14] LENTNER Csaba: Önkormányzati pénz- és vagyongazdálkodás Budapest 2019. Dialog Campus 51-52.o.
[15] Nézetek és látszatok (szerkesztette: Horváth M. Tamás) Végvári András: A vagyongazdálkodás kapcsolata az önkormányzati gazdálkodással, működéssel és finanszírozással 2007. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet KSZK 51.o.
[16] 1993. évi LXXVIII. törvény (Lakástörvény)
[17] Lakástörvény 62. §
[18] Lakástörvény 45. §
[19] Lakástörvény 48. § (1) bekezdés

- bérleti jogviszony létesítésére.[20] A lakástörvény lakásbérlet folytatására vonatkozó 32. § rendelkezései pedig még nehezebbé tették a határozatlan időre, szociális alapon kiadott, lelakott lakásoktól és a nem fizető bérléktől való szabadulást**.**

Az ismertetett rendelkezések tehát jelentős hatással voltak a helyi önkormányzatok lakásgazdálkodására a vizsgált időszakban.

Az Állami Számvevőszék a helyi önkormányzatoknak bérlakásépítésre és korszerűsítésre juttatott pénzügyi támogatások ellenőrzéséről szóló V-1004-28/2003 iktatószámú jelentése szerint a lakásértékesítési bevételeknek az önkormányzatok egy része ugyan nyitott külön számlát, ám a bevételek egy részét vagy egészét nem a törvényben meghatározott célokra használták fel az önkormányzatok.[21] Álláspontunk szerint problémát jelentett, hogy az említett jogi szabályozás a hivatkozott rendelkezés megszegéséhez nem kapcsolt semmiféle jogkövetkezményt, így az nem gátolta a helyi önkormányzatok vagyonfelélését a lakásvagyon tekintetében. A módosítással a vételi jog biztosítása felgyorsította a lakásvagyon privatizációját, különösen 1994-ben és 1995-ben, mivel a vételi joggal a törvényi rendelkezés hatályba lépésétől számított egy évig lehetett élni. Az Állami Számvevőszék hivatkozott jelentése alapján 1991-1993-ig évente 60-70.000 önkormányzati lakás került értékesítésre, 1994-1995-ben az eladott lakások száma már 198.000 db volt. Így összesen 413.000 lakást értékesítettek, ami az 1990. év végi 703.000 db-os lakásállomány 58,6%-a. Az egyéb csökkenéssel együtt a lakásállomány 1995. végére 284.000 db-ra csökkent, ami az eredeti állomány 40,4 %-a volt. 1996-2000 közötti időszakban a lakásprivatizáció folytatódott, csak az üteme mérséklődött.[22]

A lakásprivatizációban tehát nagy szerepe volt a forráshiány fedezetének biztosításán túl, annak, hogy a törvényhozó a vételi jog biztosításával a bérlőket lakástulajdonhoz szándékozott juttatni, illetve szerepe volt annak is, hogy a bérbeadó önkormányzatok a határozatlan idejű szerződések esetében szabadulni akartak a lelakott lakásoktól és a nem fizető bérlőktől. Ez utóbbi esetben gyakran egyetlen megoldás volt a lakás elővásárlási joggal rendelkező bérlője részére történő, piaci ár alatti értékesítés.[23]

A helyi önkormányzatok tulajdonában lévő lakások számának alakulását a 4. cím 1. számú ábra diagramja szemlélteti.

[20] Lakástörvény 26. § (1) bekezdés

[21] https://docplayer.hu/546406-Jelentes-a-helyi-onkormanyzatoknak-berlakasepitesre-es-korszerusitesre-juttatott-penzugyi- tamogatasok-ellenorzeserol.html , Az ÁSZ V-1004-28/2003. iktatószámú jelentése (2023.03.24.)

[22] https://docplayer.hu/546406-Jelentes-a-helyi-onkormanyzatoknak-berlakasepitesre-es-korszerusitesre-juttatott-penzugyi-tamogatasok-ellenorzeserol.html Az Állami Számvevőszék a helyi önkormányzatoknak bérlakásépítésre és korszerűsítésre juttatott pénzügyi támogatások ellenőrzéséről szóló V-1004-28/2003 iktatószámú jelentése (letöltés dátuma: 2023. május 15.)

[23] Nézetek és látszatok (szerkesztette: Horváth M. Tamás) Végvári András: A vagyongazdálkodás kapcsolata az önkormányzati gazdálkodással, működéssel és finanszírozással 2007. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet KSZK 51.o.

2. A helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásának egyes kérdései az Alaptörvény elfogadásától napjainkig

2.1 A helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásának jogszabályi környezete az Alaptörvény elfogadását követően

Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény) 2011. április 25-i elfogadásával elkezdődött Magyarország közjogi reformja.[24] Az Alaptörvény 38. cikkében rögzítésre került, hogy az állam és a helyi önkormányzat tulajdona nemzeti vagyon.[25]

Magyarország helyi önkormányzatairól az Országgyűlés 2011-ben új törvényt alkotott, ami a 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv). [26] A Mötv. 106. § (2) bekezdés alapján a helyi önkormányzat vagyona a tulajdonából és a helyi önkormányzatot megillető vagyoni értékű jogokból áll, amelyek az önkormányzati feladatok és célok ellátását szolgálják.[27] A Mötv 107 §-a az önkormányzati vagyongazdálkodás terén a tulajdonosi jogkörről is rendelkezik.[28]

2.2 A nemzeti vagyon védelmének rendszere és a feladatalapú finanszírozás hatása az önkormányzati tulajdonú vagyonra és a vagyongazdálkodásra

A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (továbbiakban: Nvtv) eleget tett az Alaptörvény rendelkezéseinek, sarkalatos törvényként szabályozza a nemzeti vagyonjog alapvető szabályait. Legnagyobb újdonsága keretjellegében van. [29]

Az Nvtv. 5. § (1) bekezdés szerint a helyi önkormányzat vagyona törzsvagyon vagy üzleti vagyon lehet.[30] A helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon külön része a törzsvagyon, amely közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja, és amelyet *a)* az Nvtv. kizárólagos önkormányzati tulajdonban álló vagyonnak minősít, *b)* törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősít (az *a)* és *b)* pont a továbbiakban együtt: forgalomképtelen törzsvagyon), *c)* törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete korlátozottan forgalomképes vagyonelemként állapít meg.[31]

Az üzleti vagyont az Nvtv, mind az állam, mind a helyi önkormányzatok vonatkozásában negatív módszerrel definiálja, mikor kimondja, hogy a nemzeti vagyon üzleti vagyonnak minősülő részeit azon vagyontárgyak alkotják, amelyek nem tartoznak az állami vagyon esetén a kincstári, önkormányzat esetén a helyi önkormányzati törzsvagyonba. Az ide tartozó vagyontárgyak szabadon elidegeníthetők, megterhelhetők, biztosítékul adhatók, valamint – az ingatlanok esetében – rajtuk osztott tulajdon létesíthető. [32]

A helyi önkormányzatok költségvetési támogatási rendszere jelenleg feladatfinanszírozás rendszerében történik - az új szabályozás szerint, szemben a korábbi forrásfinanszírozással-, melynek során a kötelezően ellátandó működési kiadásaik fedezetét az Országgyűlés a feladatfinanszírozás rendszerén keresztül, feladatalapú támogatással biztosítja.[33] A helyi

---

[24] MENYHÁRT Szabolcs: A nemzeti vagyonjog fejlődése a rendszerváltástól napjainkig, Miskolci Jogi Szemle 12. évfolyam 2017. 2. különszám 357 358.o. https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/egyeb/mjsz/2017kulon2/35_menyhartszabolcs.pdf (2023. május 10.)

[25] Alaptörvény 38. cikk

[26] LENTNER Csaba: Önkormányzati pénz- és vagyongazdálkodás Budapest 2019. Dialog Campus 32.

[27] Mötv 106. § (2) bekezdés

[28] Mötv 107. §

[29] https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/egyeb/mjsz/2017kulon2/35_menyhartszabolcs.pdf Menyhárt Szabolcs: A nemzeti vagyonjog fejlődése a rendszerváltástól napjainkig (letöltés: 2023. május 10.) 10.o.

[30] Nvtv 5. § (1) bekezdés

[31] Nvtv. 5. § (2) bekezdés

[32] dr. BENDE-SZABÓ Gábor: A vagyongazdálkodás jogi keretei 2014. Budapest, Nemzeti és Közszolgálati Egyetem VTI 10.o.

[33] Dr. ERDŐS Éva: Önkormányzati pénzügyek, az önkormányzatok gazdálkodási rendszere 2014. Budapest Nemzeti Közszolgálati Egyetem VTI 15.o.

önkormányzatok adósságkonszolidációja tovább segítette annak elérését, hogy az önkormányzati vagyon értékesítésére ne legyen szükség a forráshiány megszüntetésének céljából.

3. A lakásgazdálkodás helye a helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásában

Az önkormányzati bérlakások a helyi önkormányzatok üzleti vagyonába tartoznak.[34] Az Nvt. tv. 16. § (1) bekezdés *l)* pontja külön rögzíti, hogy Nvt-ben meghatározott elvek mentén az önkormányzati lakások, valamint nem lakás célú helyiségek bérbeadására és elidegenítésére, továbbá az állami lakások és nem lakás célú helyiségek bérbeadására vonatkozó részletes szabályokat a lakások és helyiségek bérletére, valamint az elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló törvény állapítja meg.

A helyi önkormányzatok számára a lakás célú helységek bérbeadása és elidegenítése tárgyában rendeleti szabályozásra a lakástörvény több rendelkezése ad felhatalmazást, melyek a különböző paragrafusokban elszórtan találhatók, azokat azonban a nevezett törvény 2. száma melléklete összefoglalva sorolja fel. [35] A lakástörvény 3. § (1) bekezdése kimondja, hogy az önkormányzati lakásokra a tulajdonos önkormányzat által, a lakástörvény keretei között megalkotott rendeletében meghatározott feltételekkel lehet csak szerződést kötni.[36] A lakástörvény 34**. §** (1) bekezdés szerint az önkormányzati lakások lakbérének mértékét szociális helyzet alapján, vagy költségelven, vagy a piaci alapon történő bérbeadás figyelembevételével, önkormányzati rendelet állapítja meg.[37]

4. A helyi önkormányzatok lakásgazdálkodásának aktuális kérdései

Az előzőekben kifejtettek alapján a helyi önkormányzatok bérlakásállománya az üzleti vagyonuk részét képezi, forgalomképes vagyontárgyak, hasznosításuk bérbe adással történik.
A feladat alapú finanszírozás bevezetése óta megszűnt a vagyonfelélés kényszere, vagyis az a téves gyakorlat, mely szerint a forráshiány finanszírozása miatt üzleti vagyont, ezen belül bérlakást kelljen értékesíteni a helyi önkormányzatoknak. Ezen megállapításunkat alátámasztják a statisztikai adatok, melyek alapján a korábbi időszakhoz képest 2010-2020. időszakban az önkormányzati bérlakásállomány csökkenése mérsékeltebb lett. 2000-től 2010-ig a lakásállomány 176 501 db-ról 119 206 db-ra, míg 2020-ra az említett 2010-es 119 206-os darabszámról 104 377 db-ra csökkent. Az említett első évtizedben tehát a csökkenés mértéke 32.5 %, míg az utóbbi évtizedben 12.5 %-os.[38]

1. számú ábra

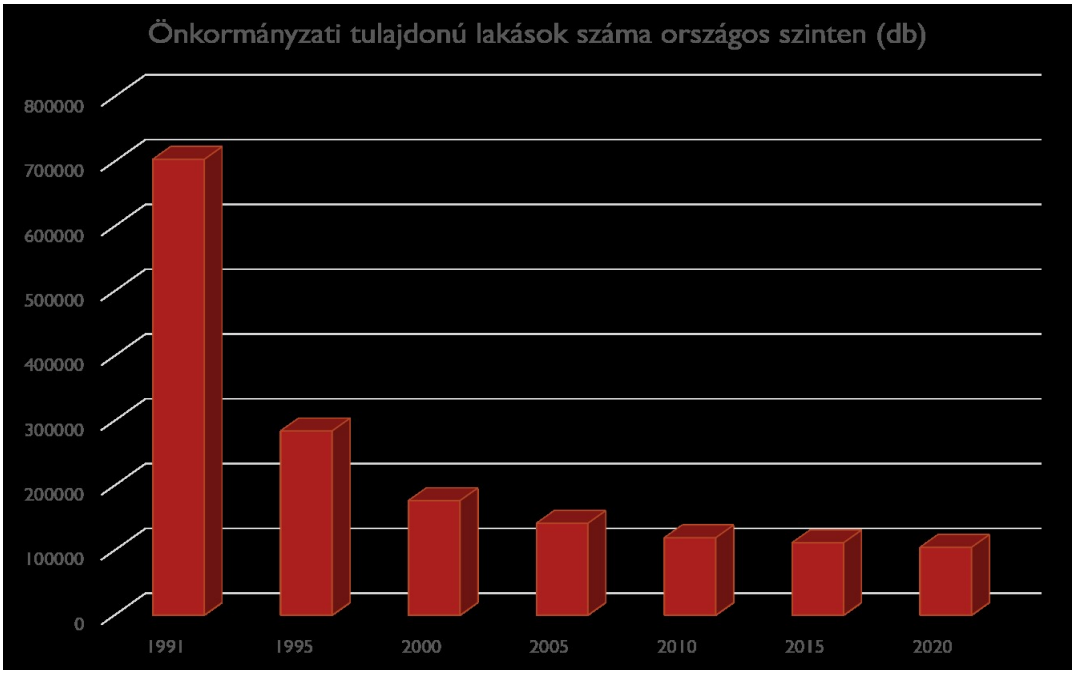
[34] Nvtv. 5. § (2a) bekezdés

[35] http://onkormanyzat.csmkh.hu/onkormanyzati-tulajdonu-lakasok-berletet-erinto-helyi-szabalyozas-korlatai/ Dr. Koréh Zoltán: Önkormányzati tulajdonú lakások bérletét érintő helyi szabályozás korlátai 2021 Szeged Önkormányzati Helpdisc

[36] lakástörvény 3. § (1) bekezdés

[37] lakástörvény 3. § (1) bekezdés 34. § (1) bekezdés

[38] KSH: Önkormányzati lakásgazdálkodás https://www.ksh.hu/stadat_files/lak/hu/lak0004.html



saját szerkesztés

A helyi önkormányzatok tulajdonában álló bérlakások csökkenésének tendenciái láthatóak az ábrán is. Az önkormányzatoknak a források alapján két lehetősége van bérlakásállományuk növelésére: vagy saját forrásból, vagy pályázat útján, központi forrásból valósítják meg a bérlakások állományának növelését.

Ugyanakkor problémát jelent, hogy a bérlakások építésére pályázati lehetősége a helyi önkormányzatoknak utoljára csak 2002-ben volt. Ezt követően kerültek kiírásra olyan pályázatok, melyben a bérlakás építés a támogatott tevékenységek között szerepelt. Ilyenek voltak például az EFOP-2.4.1 kódszámú, „Szegregált élethelyzetek felszámolása komplex programokkal (ERFA)”[39], a TOP-4.3.1-16 „Leromlott városi területek rehabilitációja”[40] vagy ”MFP-SZLOSZL/2022 kódszámú „Szolgálati lakás és orvosi szolgálati lakás felújítása, fejlesztése”[41] című pályázatok.

Problémát okoz még a helyi önkormányzatoknál a bérlakás állomány növelése terén általában a saját erő hiánya, a saját bevétel 2020. óta tartó folyamatos csökkenése, illetve az építési, felújítási költségek növekedése, az építőipart sújtó ágazati infláció.

5. Néhány helyi önkormányzat lakásgazdálkodásának összehasonlító elemzése

5.1. A kutatás célja és eszközei

A vizsgálat célja annak a konkrét példákon keresztül történő feltárása volt, hogy a 2010. után megjelenő új szabályozásban a helyi önkormányzatoknál megszűnt - e a lakásgazdálkodás tekintetében korábban jellemző vagyonfelélés, illetve az új lakások beszerzése történt - e, továbbá, hogy megfelelő hatékonyságú volt - e a meglévő lakásállomány hasznosítása.

[39] https://www.palyazat.gov.hu/efop-241-szegreglt-lethelyzetek-felszmolsa-komplex-programokkal-erfa EFOP-2.4.1 Szegregált élethelyzetek felszámolása komplex programokkal (ERFA) (letöltés dátuma: 2023.05.15.)

[40] https://www.palyazat.gov.hu/top-431-16-leromlott-vrosi-terletek-rehabilitcija-1 TOP-4.3.1-16 Leromlott városi területek rehabilitációja (letöltés dátuma: 2023.05.15.)

[41] https://magyarfaluprogram.hu/upload/e3bfbcef01bb54bbd93891e7d367f62d.pdf MFP-SZLOSZL/2022 Magyar Falu Program keretében „Szolgálati lakás és orvosi szolgálati lakás felújítása, fejlesztése”

A vizsgálat céljára kiválasztott helyi önkormányzatok az alábbiak voltak: Nyírbátor, Nagykálló és Jászberény.

5.2. Nyírbátor Város Önkormányzat lakásgazdálkodása

Nyírbátor város Szabolcs-Szatmár-Bereg Vármegyében található, lakóinak száma 2021-ben 11.403 fő volt.[42] A zárszámadás Nyírbátor Város Önkormányzata közhatalmi bevétele 1.001.833.000 Ft volt a 2015. évben, ami a 3.909.351 Ft bevételi főösszegéhez képest igen jelentősnek mondható.[43] A közölt **a**datok alapján az önkormányzat lakásállománya 2015-ben 185 db, 2020-ban 238 db volt.

Nyírbátor Város képviselő-testülete a lakások és helységek bérletéről, valamint elidegenítésükre vonatkozó helyi szabályokról rendeletet alkotott, amely a 23/2020. (IX.30.) önkormányzati rendelete (továbbiakban: Nyb. lakásrendelet).

Az Nyb. lakásrendelet részletesen szabályozza a szociális bérlakásra jogosultság feltételeit.[44] Bérlakást szociális alapon határozatlan időre lehet bérbe adni.[45] A piaci alapon történő bérlet esetében a licitálás feltételeit, eljárási szabályait az Nyb. Önk. lakásrendelet 8.§, [46] költségelvű lakásra való jogosultsági feltételeket pedig az Nyb. Önk. lakásrendelet 10. § tartalmazza.[47]

Nevezett önkormányzati rendelet külön kategóriaként határozza meg a bérlakások bérlete tekintetében a Szénatéri Lakópark területén lévő lakások igénylését[48], és a munkaköri lakások kijelölését. Az előbbiek bérbe adása piaci alapon, az utóbbiaké költségelven történik. [49]

A költségalapon meghatározott lakbérű[50] , valamint a munkaköri lakásokra és a Szénaréti Lakópark területén lévő lakásokra határozott idejű - 5 éves időtartamra szóló - lakásbérleti szerződés köthető, amely a bérlő kérelmére, meghatározott feltételek fennállta esetén újabb 5 évre meghosszabbítható. Újabb 5 év elteltét követően a bérleti jogviszony már nem hosszabbítható.[51]

Az Nyb. lakásbérlet rendelet tartalmazza a bérlakások elidegenítésére vonatkozó szabályokat. Az 54. § (2) bekezdés szerint a lakásokat - a bérlő kezdeményezésére - a képviselő-testület jelöli ki elidegenítésre.[52] A vételárképzés alapja az ingatlan forgalmi értéke.[53]

Amennyiben az önkormányzati bérlakást az lakástörvényben felsorolt elővásárlási joggal rendelkezők vásárolják meg, akkor a lakás vételára határozatlan idejű szerződés esetén a helyi forgalmi érték 90 %-a, határozott idejű szerződés esetén 95 %-a. A lakóingatlannak a lakástörvény szerint elővásárlási jog jogosultja által történő megvásárlása esetén a szerződés megkötésekor a vevő a vételár 20%-át egy összegben köteles megfizetni. A vételárhátralékra - a bérlő kérelmére - 15 évi részletfizetési kedvezményt kell adni. Ha a szociális bérlakás kerül értékesítésre, és a jogszerűen benne lakó elővásárlási joggal rendelkezők vásárolják meg, akkor a lakás vételára a helyi forgalmi érték 10%-a.[54]

A közölt adatok szerint megállapítható, hogy Nyírbátor Város Önkormányzat lakásállománya mind a lakások számát, mind azok értékét tekintve növekedett 2010. utáni időszakban. Az értékesített lakások mindegyike szociális bérlakás volt, melyek az elővásárlásra jogosult bérlők

[42] https://hu.wikipedia.org/wiki/Ny%C3%ADrb%C3%A1tor (letöltés dátuma2023.05.13.)
[43] Nyírbátor Város Önkormányzat képviselő-testületének a 2015. évi önkormányzati költségvetés végrehajtásáról szóló beszámoló, a 2015. évi maradvány elszámolás és a 2015. évi vagyonmérleg jóváhagyásáról szóló 19/2016. (V.25.) önkormányzati rendelete 2. számú melléklet
[44] Nyb. lakásrendelet 4-5 §
[45] Nyb. lakásrendelet 6. § (8) bekezdés
[46] Nyb. lakásrendelet 8. §
[47] Nyb. lakásrendelet 10. §
[48] Nyb. lakásrendelet 13. §
[49] Nyb. lakásrendelet 12. §
[50] Nyb. lakásrendelet 14. §
[51] Nyb. lakásrendelet 14. §
[52] Nyb. lakásrendelet 54. § (2) bekezdés
[53] Nyb. lakásrendelet 54. § (4) bekezdés
[54] Nyb. lakásrendelet 55. §

részére került eladásra a forgalmi érték 10% - ának megfelelő vételárért. Ezt megelőzőn, a 2010. és 2015. között időszakban 18 családi ház került az önkormányzat tulajdonába szociális hasznosítás céljára.

A szociális bérlakásállomány 2015-ben 46 db volt, ami az értékesítések miatt 2020-ra 28 db-ra csökkent. A hatályos rendelet 2. számú melléklete alapján a szociális bérlakások száma jelenleg 24 db. A költségelven bérbe adott lakások száma változatlanul 36 db volt a vizsgált időszakokban, és a jelenleg hatályos lakásrendelet 2. számú melléklete alapján jelenleg is annyi. Jelentős emelkedés volt viszont a piaci alapon bérbe adható önkormányzati lakások viszonylatában. 2020-ban került átadásra a Szénaréti lakópark területén 71 db. új építésű bérlakás. Ez által az önkormányzat meglévő 101 db, piaci alapon kiadható lakásállománya 172 db-ra nőtt. A vásárlás 100 %-ban önerőből történt hitelfelvétellel.
2015-ben az önkormányzat 185 lakásból álló lakásállományából 135 db volt a tanácsi vagyonkezelésből a rendszerváltozás után az önkormányzat tulajdonába adott lakás. Az egyéb módon később szerzett lakásokból 36 db volt egy 2002-ben Belügyminisztérium által kiírt pályázaton nyert támogatásból épült, 14 db pedig 2010. és 2015. között a már említett szociális alapon történő kiadás céljára vásárolt családi ház.

5.3. Nagykálló Város Önkormányzat lakásgazdálkodása

Nagykálló város Szabolcs-Szatmár-Bereg Vármegyében található. Lakóinak száma 2021-ben 9.098 fő volt.[55] Nagykálló város önkormányzat költségvetésében a zárszámadások adatai alapján a saját bevétel aránya alacsony. A 2015. évi teljesítés alapján a költségvetés 2.990.497.000 Ft főösszegén belül 307.838.000 Ft[56], a 2019. évi teljesítés alapján a 4.179.568.321 Ft főösszegén belül 391.488.975 Ft volt a saját bevételnek minősülő közhatalmi bevételek összege.[57] A közölt adatok szerint lakásállomány 2010.12.31-én és 2015.12.31-én 23 db, 2020.12.31-én 30 db volt.

Az önkormányzati tulajdonban lévő lakások és helyiségek bérletéről szóló 55/2006. (XII.14.) Önk. rendelet (továbbiakban: Nk. lakásbérlet rendelet) szerint az önkormányzat tulajdonában álló lakások a bérbeadás jellege szerint: költségalapon meghatározott lakbérű bérlakások, szociális elhelyezés céljára szolgáló bérlakások, illetve szükséglakások.[58]
Az Nk. lakásbérlet rendelet alapján a bérbeadó az üresen álló, illetve a várhatóan megüresedő a költségalapon meghatározott lakbérű bérlakások bérleti jogát köteles hirdetmény útján meghirdetni, úgy, hogy a megüresedő lakások bérbeadása folyamatos legyen.[59] A pályázatok elbírálása során a Képviselő előzetesen vállalt leghosszabb egyösszegű befizetést, legmagasabb bérleti díjat – fogadja el.[60]

Szociálisan rászorultság alapján bérbe adható lakásbérlet tekintetében a lakásbérlet rendelet 9. § szabályozza a szociális rászorultsági feltételeket.[61]

Önkormányzati bérlakásokra csak határozott idejű bérleti szerződések köthetők. A bérbeadás időtartama legfeljebb 5 év. A bérleti szerződés a feltételek fennállása esetén legfeljebb 5 évvel meghosszabbítható.[62]

A helyi önkormányzatnak a vizsgált időszak elején, vagyis 2010-ben 11 üresen álló ingatlana volt, a bérbe adottak közül 3 volt szociális alapon, 9 pedig költségelven bérbe adva. 2020-ra az üresen álló ingatlanok száma 9-re csökkent, míg a szociális alapon bérbe adott lakások száma 13-

[55] https://hu.wikipedia.org/wiki/Nagyk%C3%A1ll%C3%B3 2023. 05. 13-i állapot
[56] Nagykálló Város Képviselő-testületének Nagykálló Város Önkormányzata 2015. évi költségvetési gazdálkodásának végrehajtásáról szóló 9/2016 (V.26.) önkormányzati rendelete 2. számú melléklet.
[57] Nagykálló Város Képviselő-testületének Nagykálló Város Önkormányzata 2019. évi költségvetési gazdálkodásának végrehajtásáról szóló 12/2020 (VI.26.) önkormányzati rendelete 2. számú melléklet
[58] Nk. lakásbérlet **rendelet 3. §**
[59] Nk. lakásbérlet rendelet 4. §
[60] Nk. lakásbérlet rendelet 7.§
[61] Nk. lakásbérletrendelet 9.§
[62] Nk. lakásbérletrendelet 10. §

ra nőtt. A költségelven bérbe adott lakások számában kis mértékű változás következett be, számuk 9-ről 8-ra csökkent.
A közölt adatok szerint a szociális alapon bérbe adott lakások esetében a jelentős növekedés a polgármesteri hivatal régi épületének átalakításával, abban 10 db bérlakás kialakításával, az ÉAOP-5.1.1/A- 12-2013- 0017 „Kiskálló szociális célú városrehabilitációja" című pályázati konstrukció keretein belül központi forrásból történt.

5.4 Jászberény Városi Önkormányzat lakásgazdálkodása

Jászberény város Jász-Nagykun-Szolnok vármegyében fekszik, Lakosainak száma 26.516 fő volt 2022. január 1-én.[63] A zárszámadási adatok alapján Jászberény Városi Önkormányzat költségvetési helyzete kedvezőnek mondható. 2015. évben a költségvetés 4.427.682.000 Ft főösszegén belül a saját bevétel (közhatalmi bevételek) összege 593.399.000 Ft volt.[64] A 2021. év beszámolója alapján tárgyévben az önkormányzat bevételeinek főösszege 9 829.155.215 Ft, ezen belül a saját bevételnek minősülő közhatalmi bevételek összege 3.671 525 063 Ft volt.[65] A közölt adatok szerint az önkormányzati bérlakások száma 2015-ben 154 db., 2020-ban 131 db volt.

Jászberény Város Önkormányzata Képviselő-testületének az önkormányzat tulajdonában lévő lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérletének szabályairól, a lakbérek mértékének megállapításáról rendeletet alkotott, amely a 22/2011. (VI. 9.) önkormányzati rendelet (továbbiakban: Jb. lakásbérlet rendelet).

Az Jb. lakásbérlet rendelet szerint a lakás bérbe adható a) szociális alapon, b) költségelven, c) bérlőkijelölésre jogosult döntése alapján, d) törvényben előírt elhelyezési kötelezettség alapján,e) lakáscsere esetén, f) a rendeletben vállalt másik lakás bérbeadása alapján, g) a rendeletben meghatározott közérdekű célok – szakember ellátás – megvalósítása érdekében, h) öregségi nyugdíjban, rehabilitációs vagy rokkantsági ellátásban részesülő rászorulók, vagy fogyatékkal élők részére, i) rendkívüli szociális krízishelyzet alapján. j) veszélyhelyzet elhárításában, a védekezésben közreműködő, közfeladatot ellátó szervezet részére.[66]

A szociális rászorultság alapján történő bérbeadás pályázat útján történek, melynek részletes szabályait az Jb. lakásbérlet rendelet 6-8 §-ai tartalmazzák.[67] A szociális helyzet alapján megkötött bérleti szerződés legfeljebb 3 évre megállapított határozott időre szólhat.[68]

Jövedelmi, vagyoni és szociális helyzetüktől függetlenül – 3 tagú bíráló munkacsoport javaslata alapján – a polgármester dönt arról, hogy meghatározott időre a közszolgálati, közalkalmazotti jogviszony, valamint munkaviszonyának fennállása alatt, de legfeljebb 10 év időtartamra lakásbérleti szerződést kell kötni:
a) az önkormányzat által ellátott feladatok ellátása érdekében foglalkoztatott felsőfokú végzettségű, vagy
b) a város gazdasági életében fontos szerepet játszó gazdálkodó szervezeteknél, vagy más közérdekű feladat ellátása érdekében foglalkoztatott –felsőfokú végzettségű szakemberekkel.[69]

Jászberény Város közigazgatási területére kiterjedően kihirdetett veszélyhelyzet esetében a veszélyhelyzet elhárításában, a védekezésben közreműködő, közfeladatot ellátó átlátható

---

https://hu.wikipedia.org/wiki/J%C3%A1szber%C3%A9ny[63] (2023.május 8.)
[64] Jászberény Város Képviselő-testületének Jászberény Városi Önkormányzat 2015. évi zárszámadásának elfogadásáról szóló 12/2016. (V.12.) önkormányzati rendelet 2. számú melléklet
[65] Jászberény Város Képviselő-testületének Jászberény Városi Önkormányzat 2021. évi zárszámadásának elfogadásáról szóló 17/2022. (V.16.) önkormányzati rendelet 2. számú melléklet
[66] Jb. lakásbérlet rendelet 5. § (2) bekezdés
[67] Jb. lakásbérlet rendelet 6-8. §
[68] Jb. lakásbérlet rendelet 9. §
[69] Jb. lakásbérlet rendelet 10. §

szervezet részére, kérelmére a veszélyhelyzet fennállásának idejére a Képviselő-testület döntésével adható bérbe lakás.[70]

Az Jb. lakásbérlet rendelet 4. mellékletében szereplő lakásokra jogi személy, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet részére bérlőkijelölési jog biztosítható, mely legfeljebb háromszori alkalomra szólhat. A bérlőkijelölési jog biztosítása térítés ellenében, vagy térítésmentesen önkormányzati érdekből történhet.[71]

A költségelvű lakások esetében is pályázat útján történik a bérbe adás, melynek részletes szabályait az Jb. lakásbérlet rendelet előírásai tartalmazzák.[72] A költségelvű lakásbérleti szerződést legfeljebb kettő alkalommal maximum 3 évre újra meg lehet kötni, amennyiben a bérlő nem rendelkezik lakbér és közüzemi díj hátralékkal. A költségelvű lakásbérleti szerződések időtartama nem haladhatja meg a 10 éves maximális időkorlátot.

Ha a házassági bontóperben meghozott jogerős bírói ítélet alapján a volt házastárs saját elhelyezési kötelezettség kimondása nélkül az önkormányzati lakás elhagyására köteles, elhelyezésre tarthat igényt. A bérleti szerződést bérlő kérelmére pályáztatás nélkül egyszeri alkalommal legfeljebb 1 évre újra meg lehet kötni, amennyiben a bérlő nem rendelkezik lakbér és közüzemi díj hátralékkal.[73]

Különös méltánylást érdemlő helyzetben pályázati eljárás nélkül bérleti szerződés köthető öregségi nyugdíjban, rehabilitációs vagy rokkantsági ellátásban részesülő, vagy fogyatékkal élő igénylővel legfeljebb 5 éves időtartamra amennyiben a rászoruló igénylő lakhatását másképp megoldani nem tudja és megfelel szociális rászorultsági feltételeknek. A szerződést meghatározott feltételek fennállta esetén legfeljebb 3 év időtartamra újra meg lehet kötni.[74]

A rendkívüli szociális krízishelyzetbe került Jászberényben lakó- vagy tartózkodási hellyel, települési szintű lakóhellyel rendelkező igénylő – amennyiben lakhatását másképp megoldani nem tudja és megfelel a szociális rászorultsági feltételeknek – krízislakás biztosítható. A lakásbérleti szerződés a rendkívüli szociális krízishelyzet fennállásáig, de legfeljebb 6 hónapos időtartamra köthető meg, amely a krízishelyzet változatlan fennállása esetén legfeljebb 2 alkalommal 6 hónapos időtartamra meghosszabbítható.[75]

Az a szociális intézményből elbocsátott személy, aki a lakásbérleti jogviszonyáról az intézménybe utaláskor pénzbeli térítés nélkül mondott le, a lemondással érintett lakással megegyező bérbeadási jogcímen, ahhoz hasonló adottságú lakás bérleti jogára jogosult.[76]

A bérbeadónak az önkormányzati lakás elcseréléséhez való hozzájárulása a lakástörvény alapján történhet.[77]

Az önkormányzat tulajdonában álló lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek elidegenítéséről szóló 21/2012. (IV. 12.) önkormányzati rendelet (továbbiakban: Jb. lakás elidegenítés rendelet) a lakástörvény által_szabályozott elővásárlási jog alapján; a nemzeti vagyonról szóló törvényben szabályozott elővásárlási jog alapján; versenytárgyalás vagy pályázat útján idegeníthetők el[78]. által megállapított forgalmi érték alapján a Képviselő-testület határozza meg.[79]

Az önkormányzat piaci alapon nem ad bérbe lakásokat. A bérbe adott lakások közöl 2015-ben szociális alapon 74 db, költségelven 41 db, 2020-ban szociális alapon 76 db, költségelven 19 db lakás lett bérbe adva.

[70] Jb. lakásbérlet rendelet 10/A §
[71] Jb. lakásbérlet rendelet 11. §
[72] Jb. lakásrendelet 12. §.
[73] Jb. lakásbérlet rendelet 13. §
[74] Jb. lakásbérlet rendelet 13/A. §
[75] Jb. lakásbérlet rendelet 13/B §
[76] Jb. lakásbérlet rendelet 13/C §
[77] Jb. lakásbérlet rendelet 14. §
[78] Jb. lakás elidegenítés rendelet 3, § (3) bekezdés
[79] Jb. lakás elidegenítés rendelet 4. § (1) bekezdés

Bérlakások értékesítéséből az önkormányzatnak 2015-ben 4.152.000 Ft, 2016-ban 15.806.000 Ft, 2017-ben 1.900.000 Ft, 2018-ban 0 Ft, 2019-ben 17.700.000 Ft bevétele származott.

Az önkormányzat 2020. évi vagyongazdálkodási koncepciójában a lakásgazdálkodással kapcsolatban rögzítésre kerültek az alábbiak:

'Jelenleg célszerűnek látszik a meglévő lakásállomány megőrzésére törekedni,…"[80] A rendelkezésre álló adatok szerint a koncepció elfogadását követően önkormányzati bérlakás értékesítésére nem került sor.[81]

5.5. A vizsgált helyi önkormányzatok lakásgazdálkodása összehasonlító elemzése

A vizsgálat fő célja annak a megállapítása volt, hogy a vizsgált helyi önkormányzatok lakásgazdálkodásában vajon tapasztalható - e vagyonfelélés a nemzeti vagyon védelmének kialakítása óta, illetve az önkormányzatok részéről került-e sor lakóingatlan beszerzésére, a bérlakásállomány növelésére. Kiterjedt a vizsgálat arra is, hogy milyen hatékonyan hasznosítják meglévő lakóingatlanaikat az érintett önkormányzatok.

A három helyi önkormányzat vonatkozásában ezekkel a tárgykörökkel kapcsolatban különbözőek lettek a tapasztalatok.

Nyírbátor Város Önkormányzatának jelentősen gyarapodott a lakásvagyona mind mennyiségben, mind értékben a vizsgált időszakban. Történtek ugyan folyamatosan értékesítések, de az új lakóingatlanok beszerzése jelentősen meghaladta azokat mennyiségben. Kivétel nélkül a rossz állapotú, szociális alapon bérbeadott lakások értékesítésére került sor, amelyek még a tanácsi vagyonkezelésből kerültek a helyi önkormányzat tulajdonába, és amelyek az elővásárlásra jogosult bérlők vásároltak meg.

Az önkormányzat részéről 2010-2015. közötti időszakban sor került szociális alapú bérbeadás céljára történő lakóingatlan beszerzésre is, az igazi mennyiségi növekedést azonban a 71 lakásos lakópark építése jelentette 2020-ban, melynek lakásai piaci alapon lettek bérbe adva. A szociális alapon bérbeadott lakások számának csökkenése és a költségalapú lakásbérlemények számának stagnálása mellett a piacai alapon bérbeadott lakások aránya lett meghatározó.

Nagykálló Város Önkormányzata kis mennyiségű lakóingatlannal rendelkezik. Nincsenek piaci alapon bérbeadott lakóingatlanai, a lakóingatlanok kiadása nagyrészt szociális alapon, kisebb részben költségelven történik. A 2010-től 2020-ig terjedő időszakban történt ugyan lakóingatlan értékesítés, az újonnan beszerzett lakóingatlanok száma azonban meghaladta azok számát és értékét. Az önkormányzat lakásállományában tehát összességében gyarapodás következett be. Lakóingatlan beszerzések részben lakóingatlan önerőből történő vásárlásával, részben épület átalakítással az ÉAOP-5.1.1/A-12-2013- 0017 „Kiskálló szociális célú városrehabilitációja" című pályázati konstrukcióban központi forrásból történtek. Kedvezőtlen viszont Nagykálló Városi Önkormányzat lakásgazdálkodásában az üresen álló ingatlanok magas aránya, vagyis a lakásvagyon kihasználatlansága.

Jászberény Városi Önkormányzat esetében folyamatosak voltak a lakásértékesítések 2010. és 2020. között. A közölt adatokból arra lehet következtetni, hogy az értékesített ingatlanok többsége a korábban költségelven bérbe adott, tehát a viszonylag jobb állapotban lévő ingatlan lehetett. Nyírbátor Város Önkormányzat lakásgazdálkodásával ellentétben tehát itt nem a leromlott állapotú, szociálisan alapon bérbe adott ingatlanoktól való szabadulás volt az értékesítés célja. A költségvetési adatok alapján a városi önkormányzat anyagi helyzete nem volt rossz a vizsgált időszakban, így gazdaságilag nem lehetett vagyonfelélésre kényszerítve. Az okok tehát nem gazdaságiak voltak, inkább a szemléletmódban keresendők. A vagyongazdálkodási koncepcióban 2020-ban megfogalmazásra került, hogy Jászberény Városi Önkormányzat a jövőben lakóingatlan

[80] https://www.google.com/search?q=j%C3%A1szber%C3%A9ny+vagyongazd%C3%A1lkod%C3%A1si+koncepci%C3%B3&rlz=1C1CHZL_huHU716HU716&oq=j%C3%A1szber%C3%A9ny+vagyongazd%C3%A1lkod%C3%A1si+koncepci%C3%B3&aqs=chrome.0.69i59.11988j1j7&source (letöltés: 2023. május 14.) 21.

[81] Jb. lakásbérlet rendelet 2. és 3. számú melléklet.

vagyona megőrzésére törekszik és a jövőben nem kíván lakást értékesíteni. Ezt követően a mai napig nem került sor önkormányzati bérlakás értékesítésére. Nagykálló Városi Önkormányzat lakásgazdálkodásához hasonlóan itt is kedvezőtlen még a kihasználatlan, üresen álló ingatlanok magas aránya.

6. Összegzés és következtetések

A fentiek alapján megállapíthatjuk, hogy a nemzeti vagyon védelmének rendszere a feladatalapú finanszírozással együtt beváltotta a hozzá fűzött reményeket a helyi önkormányzatok lakásgazdálkodása vonatkozásában is.

A helyi önkormányzatok vagyongazdálkodására vonatkozó szabályozás sokrétű, a szabályok általában koherensek és a szabályozás megpróbál védelmet biztosítani a nemzeti vagyonelemeknek.[82] Mivel az önkormányzatok bérlakásállománya az üzleti vagyon részét képezi, ezért annak védelmére nem vonatkoznak a nemzeti vagyon védelmének speciális előírásai.
A jelenlegi szabályozási rendszer előnye, hogy a helyi önkormányzatok vagyonfelélése megszűnt a jelenlegi szabályozásban. A lakásgazdálkodásban a privatizáció üteme mérséklődött, oka már jellemzően nem a forráshiány.

Megállapíthatjuk azonban azt is, hogy a helyi önkormányzatoknak azonban csak korlátozottan van lehetőségük lakásvagyonuk bővítésére.

A lakástörvény több pontját érdemes lenne felülvizsgálni és módosítani annak érdekében, hogy nagyobb teret kapjanak nevezett törvényben a nemzeti vagyon védelmének szempontjai. Például jogkövetkezményt kellene kapcsolni a külön számla vezetésére vonatkozó rendelkezés megszegéséhez, célszerű lenne könnyebbé tenni a határozatlan időre bérbe adott lakások esetében a bérbeadó általi felmondás lehetőségeit.

Az országos lakáspolitikában érdemes lenne nagyobb teret biztosítani az önkormányzati bérlakásállomány fejlesztésének. A bérlésnek ugyanis a tulajdonhoz képest vannak előnyei, például jobban segíti a munkaerőpiaci mobilitást. A fejlesztés pályázati források biztosításával valósulhatna meg, melyet az országos lakáspolitikával is össze kellene hangolni. Ezek a javasolt jogszabálymódosítások pedig lehetővé tehetnék a helyi önkormányzatok tulajdonában álló bérlakások mennyiségének növelését.

Felhasznált irodalmak:

Végvári András: A vagyongazdálkodás kapcsolata az önkormányzati gazdálkodással, működéssel és finanszírozással 2007. Budapest, Magyar Közigazgatási Intézet KSZK In: Nézetek és látszatok (szerkesztette: Horváth M. Tamás)

Dr. Bende - Szabó Gábor: A vagyongazdálkodás jogi keretei Nemzeti és Közszolgálati Egyetem VTI, Budapest, 2014.

Lentner Csaba: Önkormányzati pénz- és vagyongazdálkodás Budapest 2019. Dialog Campus

[82] Dr. Erdős Éva-Dr. F. Tóth Judit: A helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásának egyes kérdéseiről Új Magyar közigazgatás c. folyóirat 2020. december 13-i évfolyam 20-21.o.

Lehóczky Zóra Zsófia: A nemzeti vagyonnal történő gazdálkodásra irányadó speciális vagyongazdálkodási követelmények Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014.

Dr. Erdős Éva: Önkormányzati pénzügyek, az önkormányzatok gazdálkodási rendszere Nemzeti Közszolgálati Egyetem VTI, Budapest, 2014.

Dr. Erdős Éva – Dr. F. Tóth Judit: A helyi önkormányzatok vagyongazdálkodásának egyes kérdéseiről Új Magyar Közigazgatás 2020. december, 13.évfolyam

Legfelsőbb Bíróság Pfv. III. 22507/1996. számú határozat indoklása Bírósági Határozatok 1997.228.

Az ÁSZ V-1004 - 28/2003. számú jelentése az önkormányzatoknak bérlakásépítésre és korszerűsítésre juttatott pénzügyi támogatások ellenőrzéséről szóló jelentése https://docplayer.hu/546406-Jelentes-a-helyi-onkormanyzatoknak-berlakasepitesre-es-korszerusitesre-juttatott-penzugyi- tamogatasok-ellenorzeserol.html

Menyhárt Szabolcs: A nemzeti vagyonjog fejlődése a rendszerváltástól napjainkig, Miskolci Jogi Szemle 12. évfolyam 2017. 2. Különszám 357.-366.o.

Dr. Koréh Zoltán: Önkormányzati tulajdonú lakások bérletét érintő helyi szabályozás korlátai 2021. Szeged Önkormányzat
https://onkormanyzat.csmkh.hu/category/ jegyzoi_ertekezletek

Dr. Czifrusz Márton – Pósfai Zsuzsanna: kritikus ponton? Önkormányzati lakásgazdálkodás a gazdasági világválság után Területi Statisztika 2015/5. (ksh.hu)
KSH : Önkormányzati lakásgazdálkodás
https://www.ksh.hu/stadat_files/lak/hu/lak0004.html

https://www.palyazat.gov.hu/efop-241-szegreglt-lethelyzetek-felszmolsa-komplex-programokkal-erfa EFOP-2.4.1 Szegregált élethelyzetek felszámolása komplex programokkal (ERFA) (letöltés dátuma: 2023.05.15.)

Jogszabályok jegyzéke:

Nemzeti vagyonról szóló 2011.évi CXCVI. törvény
Az egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak önkormányzati tulajdonba adásáról szóló 1991. évi XXXIII törvény (Vátv.)
Legfelsőbb Bíróság Pfv. III. 22.507/1996. sz. határozat indoklása BH1997.2281949.évi XX. tv. a Magyar Köztársaság Alkotmánya
A helyi önkormányzatokról szóló 1990.évi LXV.tv. (Ötv.)
A lakások és helyiségek bérletére, valamint elidegenítésükre vonatkozó egyes szabályokról szóló1993.évi LXXVIII. törvény (Lakástörvény)
Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv)

Magyarország Alaptörvénye 2011. április 25.

Nyírbátor Város Önkormányzat képviselő-testületének a 2015. évi önkormányzati költségvetés végrehajtásáról szóló beszámoló, a 2015. évi maradvány elszámolás és a 2015. évi vagyonmérleg jóváhagyásáról szóló 19/2016. (V.25.) önkormányzati rendelete 2. számú melléklet

Nyírbátor Város képviselőtestületének a lakások és helyiségek bérletéről, valamint elidegenítésükre vonatkozó helyi szabályokról szóló 23/2020. (IX. 30.) önkormányzati rendelete

Nagykálló Város Képviselő-testületének Nagykálló Város Önkormányzata 2019.évi költségvetési gazdálkodásának végrehajtásáról szóló 12/2020. (VI. 26.) önkormányzati rendelete

Nagykálló Város Képviselő-testületének az önkormányzati tulajdonban lévő lakások és helyiségek bérletéről szóló 55/2006. (XII. 14.) önkormányzati rendelete

Jászberény Város Képviselő-testületének Jászberény Városi Önkormányzat 2021.évi zárszámadásának elfogadásáról szóló 17/2022.(V. 16.) önkormányzati rendelete

Jászberény Város Képviselő-testületének az önkormányzat tulajdonában lévő lakások és nem lakás céljára szolgáló helyiségek bérletének szabályairól, a lakbérek mértékének megállapításáról szóló 22/2011. (VI.9.) önkormányzati rendelete

A HELYTARTÓTANÁCS ÉS A SZÉNBÁNYÁSZAT

THE COUNCIL OF THE GOVERNOR GENERAL AND THE COAL MINING

GEDEON MAGDOLNA*

Absztrakt: A Helytartótanács mint központi közigazgatási szerv hatásköre a közigazgatás minden ágára kiterjedt. Mivel a fémbányászat igazgatására a Habsburg uralkodók a rendek befolyásától mentes bürokráciát hoztak létre, ezért az erre a területre tartozó ügyekben a rendi irányítás alatt álló Helytartótanács nem járt el. A Helytartótanács így elsősorban a szénbányászattal kapcsolatos feladatokat látta el, mivel a szén nem tartozott az uralkodó számára fenntartott ásványok közé. A szénre vonatkozó szabályozás változásai miatt a Helytartótanács jogszabályokat értelmező döntvényeket is hozott.

***Kulcsszavak**: Helytartótanács, bányaregálé, szénbányászat, közigazgatás*

Abstract: As a central public administrative body, the authority of the Council of the Governor General extends to all branches of public administration. Since the Habsburg rulers created a bureaucracy free from the influence of orders to manage metals mining, the Council of the Governor General, which is under the control of the orders, did not act in matters pertaining to this area. Thus, the Council of the Governor General primarily performed tasks related to coal mining, since coal was not one of the minerals reserved for the monarch. Due to the changes in the regulations regarding coal, the Council of the Governor General also made decisions interpreting the legal rules.

Keywords: Council of the Governor General, coal mining, public administration

A Magyar Királyi Helytartótanácsot 300 éve, a közigazgatási reform keretében állították fel, az 1723. évi XCVII. tc.[1] alapján. A Helytartótanács, mint központi közigazgatási szerv hatásköre a közigazgatás minden ágára kiterjedt a hadügy és a pénzügy kivételével. Elnöke a nádor, elnökhelyettese az országbíró volt. A Helytartótanács az uralkodó által a főpapok, főurak és nemesek közül kinevezett 22 tanácsosból állt. Ebből is látszik, hogy a Helytartótanács a rendek irányítása alatt állt.

A Habsburg uralkodók azonban arra törekedtek, hogy a nemesfémbányászat igazgatásából a rendeket teljes mértékben kizárják. Központosítási törekvéseik már a 16. századtól jól nyomon követhetők. A központosításnak egyetlen célja volt, az uralkodó bevételeinek növelése. A bevételt pedig az uralkodók saját maguk elhatározása alapján, csak a maguk hasznára akarták elkölteni, abból az ország javára semmit sem kívántak fordítani, sőt a bányászat fellendítésére szolgáló beruházásoktól is tartózkodtak. A bányavállalkozók és az uralkodó közötti kezdeti együttműködés fokozatosan megszűnt, és az abszolutisztikus kormányzás első lépéseként a bányászati igazgatásban tevékenykedő hivatalnokokat lecserélték a királyhoz hű alkalmazottakra.

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

[1] 1723. évi XCVII. tc. a magyar királyi tanács szervezetéről: „Ő legszents. felsége királyi helytartó tanácsot állított föl a nádorispán elnöklete alatt, a királyi felségtől most és jövőre kinevezendő huszonkét tanácsossal, a főpapok, mágnások és nemesek rendéből s az ország minden részéből.” Ld. Corpus Juris Hungarici, III. (szerk.: Márkus Dezső), Franklin, Budapest, 1900, 643. (A továbbiakban CJH).

Az 1527. január 1-jén kiadott Hofstaatsordnung értelmében az udvari pénzügyi igazgatást az újonnan alapított Hofkammer keretében egyesítették, amelynek alárendelték a négy tartományi csoport számára kialakított tartományi kamarákat: a Bécsben székelő alsó-ausztriai kamarát, az Innsbruckban székelő felső-ausztriai kamarát, a prágai székhelyű cseh kamarát, az 1528-tól Budán, majd 1531-től Pozsonyban székelő magyar kamarát.[2]

I. Ferdinánd a bányászati igazgatást a magyar kamara helyett az alsó-ausztriai kamara felügyelete alá helyezte. Ember Győző erre a megoldásra nem tud magyarázatot adni, még azt is felvetette, hogy talán a magyar kamarában a bányaigazgatásra jellemző német nyelv ismeretének hiánya miatt volt szükség felettes szervként az alsó-ausztriai kamarát választani.[3] Véleményem szerint ez kevéssé valószínű. Bár Ember szerint a rendek nemigen törődtek a bányászattal, és ezért belenyugodtak az alsó-ausztriai kamara főhatóságába, szerintem az uralkodó éppen azért ragaszkodott ehhez az intézményhez ezen a területen, mert ha a rendek, amelyek mindig a magyar szervek idegen intézmények általi befolyásolása ellen küzdöttek, elérték volna céljukat, a bányászat bevételei a továbbiakban nem egyedül az uralkodó kezében összpontosultak volna. A centralizációs törekvések másik sajátossága, a saját, megbízható emberek alkalmazása, az alsó-ausztriai kamarában könnyebben megvalósítható volt.

A 16. század elejétől a magyar nemesfémbányászat, a pénzverés és a sómonopólium a bécsi Hofkammer ill. az alsó-ausztriai kamara irányítása alá tartozott, az ezekből eredő bevételek egyenesen Bécsbe áramlottak. Mivel Ferdinánd a bányászatból befolyó bevételek ellenőrzését kivette a magyar kamara feladatköréből, a rendeknek fogalmuk sem volt arról, hogy mennyi pénz áramlik ki az országból, a Habsburg-ház háborúinak finanszírozására.

Mindezt a Habsburg uralkodók a bányaregálé nyugat-európai felfogására alapozva vitték véghez. Nyugat-Európában ugyanis a bányaregálé a hűbéri rendszer szerint működött, az uralkodó saját tulajdonaként irányította az egész bányászatot, és a befolyó jövedelmek felhasználásáról is a saját belátása szerint döntött. A Habsburg uralkodók szerették volna ezt a felfogást Magyarországon is törvényként meghonosítani, ami azonban a bányavárosok és a magyar rendek ellenállásába ütközött. A magyar felfogás szerint ugyanis a király a bányászatot nem saját tulajdonjoga alapján irányíthatta, hanem mindenkor a törvények betartásával, lényegében a rendekkel együtt, a bányavárosok szokásjogát összefoglaló jogkönyvek tiszteletben tartásával. Egyes felfogások szerint a bányászattal kapcsolatos törvények meghozatalára éppen azért volt szükség a helyi bányajogok mellett, hogy a királyt a bányaregálé jogának gyakorlásában korlátozni tudják.[4]

Az 1573-ban kihirdetett Miksa-féle bányarendtartással[5] azonban a Habsburgok éppen a nyugati felfogást akarták Magyarországon bevezetni. A Miksa-féle bányarendtartás első oldalán ugyanis a következőket olvashatjuk: „minden bányamű és felnyitandó kutatójárat az azok eredményes műveléséhez szükséges erdőkkel és vizekkel a királyi kamarát illetik, ezért régi oklevelek előírásai szerint minden egyházi vagy világi főúrnak és nemesnek, városnak és községnek megtiltjuk, hogy bányaművelést kezdjen, s ne merjenek különös királyi engedély nélkül sem bányát felkeresni, sem művelni, s a kincstári bányászoktól vagy bányahivatalnokoktól

[2] Thomas WINKELBAUER: Nervus rerum Austriacarum. Zur Finanzgeschichte der Habsburgermonarchie um 1700. In: *Der Habsburgermonarchie 1620 bis 1740*. (Hrg. Thomas Winkelbauer) Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 2006, 179–216, 104.

[3] EMBER Győző: *Az újkori magyar közigazgatás története Mohácstól a török kiűzéséig*. Irodalmi, Művészeti és Tudományos Intézet, Budapest, 1946, 300.

[4] BALKAY Béla – SZEŐKE Imre: *Magyar bányajog*, Apollo Irodalmi és Nyomdai Rt., Budapest, 1901, 5.

[5] *Neue Berg-Ordnung des Königreichs Ungarn, und solcher Cron einverleibten Gold, Silber, Kupfer, und anderer Metall-Bergwerken, Sammt denen Erläuterungen zweyer Alten Berg-Ordnungen Der sieben königl. Freyen Berg-Städte 1. Chemnitz u. Königsberg 2. Schemnitz, Neusohl, Bugganz, Dülln und Libeten*, Aus der k. auch k. k. Hofund Staats Druckerey, Wien, 1805. (A továbbiakban MBO)

bányavámot vagy bányabért követelni" (MBO I. 1. §). Delius szerint ez azt jelentette, hogy „a bányaregálé közvetlenül a fejedelemnek van fenntartva".[6]

Az új bányarendtartás tehát azt az idegen elvet akarta az országba bevezetni, amely szerint az uralkodó a bányaregáléval kapcsolatos ügyekben önállóan, mindenki mást kizárva intézkedhetett. Mihalovits János, Delius e művének fordítója azonban ehhez a megjegyzéshez a következőket fűzi: „A külföldi bányajogoknak visszhangja, melyek a bányaúrjogot patrimoniális alapon a fejedelem »fenntartott« jogának nyilvánították; a magyar alkotmányjog azonban »fenntartott« felségjogokat sohasem ismert és a királynak a bányászatra vonatkozó felségjoga is csak a magyar törvények keretei között, a törvényes szervek útján és az országgyűlés ellenőrzése mellett gyakorolható."[7]

A bányarendtartás alapján a Habsburg uralkodók a befolyó hasznokat saját belátásuk szerint, saját céljaik megvalósítására használhatták fel.[8] Így a rendek teljesen kiszorultak, a bányászati igazgatásból. Ennek megfelelően a Helytartótanács, melyben a rendekből választott tanácsosok ültek, szintén nem vett részt a bányaigazgatás bürokráciájában, áttételesen azonban mégis végzett olyan tevékenységet, mely a montanisztikához kapcsolódott.

A montanisztika egyik ága ugyanis az erdőgazdálkodás. A fa felhasználása sokrétű volt, a montanisztika másik ágának számító bányászat-kohászat számára a fűtőanyag szempontjából volt érdekes, de a bányák ácsolatait is fából készítették. Ezért a Helytartótanács 1755-ben elrendelte, hogy a bányavárosok a kohóik fahiányának elkerülése végett, a mocsaras, vizes területeikre fűzfákat ültessenek.[9]

A fa a hamuzsírfőzés számára is elengedhetetlen volt. A magyarországi hamuzsír minősége az előállítási technika miatt olyan jó volt, hogy azt nagy mennyiségben szállították még Angliába is. A 18. században kb. 200 kemencében folyt a hamuzsír égetése, és például 1764-ben Magyarországról 36 865 mázsa hamuzsírt szállítottak ki főleg Ausztriába. Ez a mennyiség kb. 20 millió köbméter fa hamuját jelentette.[10]

A királynő a haditanács javaslatára a magyarországi hamuzsírfőzés felmérését kérte a Helytartótanácstól még 1749-ben, mivel a hamuzsír előállítása okozta a legnagyobb erdőpusztítást. A felhívást a királynő még négyszer megismételte, de a Helytartótanács azt válaszolta, hogy az erdők védelmének a szabályozását a megyék hatáskörében kell hagyni: egy egységes, az egész országra kiterjedő rendtartás bevezetése a földrajzi viszonyok különbözősége miatt sem lenne lehetséges. A Magyar Erdészeti Oklevéltár anyagát vizsgálva láthatjuk, hogy a

---

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

[7] DELIUS: i. m. 129. lj.

[8] Ezt jelzi az Udvari Kamara 1727-ben kiadott utasítása is: „Mivel minden bányaváros Magyarországon, mint királyi regálé a Magyar Kamarától el lett vonva, a számadásaik nem a Magyar Kamarába, hanem a főkamaragrófi hivatalba küldendők. Az adókimutatásokat pedig a Helytartótanácsba küldjék." Udvari Kamara utasítása, 1727.szeptember 16. Ld. Franz Anton SCHMIDT: *Chronologisch Systematische Sammlung der Berggesetze der Österreichischen Monarchie. II. Abteilung: Chronologisch Systematische Sammlung der Berggesetze der Königreiche: Ungarn, Kroatien, Dalmatien, Slavonien und des Grossfürstenthums Siebenbürgen*. J. P. Sollinger, Wien, (1832–1839), Band VI., 299.

[9] A Helytartótanács dekrétuma, 1755. május 10, ld. SCHMIDT: i. m. Band 10, 263.

[10] Vö. SZŐKEFALVI NAGY Zoltán: A 18. századi magyarországi hamuzsírfőzés. *Technikatörténeti Szemle*, 1963/1–2, 110–116. Más számítások szerint: „A vasgyártás mellett a hamuzsírfőzés okozta erdőpusztítás mértékét jelzi, hogy egyetlen mázsa fa elégetése során csak 0,2–2,0 kg hamu keletkezik. Egy mázsa hamuból 10 kg szalajkát (hamuzsírt) lehet előállítani, egy mázsa szalajka elkészítéséhez pedig mintegy 4–5 vagon, vagyis 40–50 tonna fa szükségeltetett. Fényes Elektől származó adat szerint 1750–1850 között a magyar királyság területén 4,4 millió kat. h. erdőt irtottak ki, ez metrikus mértékben számolva 25 344 km^2 -t tett ki." Ld. PORKOLÁB László: *Források Diósgyőr-Vasgyár történetéhez 1770–1919*, (Tanulmányok Diósgyőr történetéhez, 12.). B.-A.-Z. Megyei Levéltár, Országos Műszaki Múzeum, Központi Kohászati Múzeuma, Miskolc, 2003, 19.

megyék éltek is a szabályozás jogával, Mária Terézia pedig szinte valamennyi bányaváros részére külön szabályzatot adott ki az erdőkre vonatkozóan.[11]

Végül 1767 januárjában a királynő utasította a Helytartótanácsot, hogy a kecskéket tiltsák ki az ország erdeiből, a megyék nevezzenek ki erdőfelügyelőt, és az iskolákban az erdészeti ismereteket is oktassák.[12] A Helytartótanács ismét azt kérte az uralkodótól, hogy a szabályozás lehetősége a megyék hatáskörében maradjon, és a gazdasági bizottság 20 pontból álló javaslatát[13] is felterjesztették.[14]

1769. június 17-én az Udvari Pénzverő és Bányászati tanács átiratot küldött az Udvari Kamarához a helytartótanács által javasolt magyar erdőrendtartás ügyében. Ebben a Helytartótanácsnak az a javaslata szerepelt, hogy egységes erdőrendtartást a királynő csak az Udvari Kamara felügyelete alatt álló és a szabad királyi városok erdeire nézve adjon ki.[15] Mária Terézia azonban a magyar udvari kancellária javaslatát fogadta el, és 1769. december 22-én aláírta az osztrák erdőrendtartás mintájára megalkotott „A fáknak és erdőknek neveléséről és megtartásáról való rendelést", amit 1770 elején ki is hirdettetett.[16] Az erdőrendtartás aprólékos utasítást adott a meglévő erdők gondozására, az erdőtelepítésre, az erdők felmérésére. A rendelet megtiltotta az erdőkben az állatok legeltetését, a házépítést, a tűzgyújtást. A nagy mennyiségű fa felhasználásával járó tevékenységek – mint az ércbányászat, salétrom-, üveggyártás és hamuzsírfőzés – nem kerültek ugyan betiltásra, de kezdeményezésüket be kellett jelenteni.

A Helytartótanács pedig körrendeletet adott ki az erdőrendtartás kihirdetése végett, emellett elrendelte, hogy minden törvényhatóságnál a tisztikar egyik tagját az erdészeti ügyek felügyeletével kell megbízni.[17] Az erdőrendtartás azonban nem tudta megakadályozni az erdők pusztulását, mivel a földesurak, akiknek az erdők nagy része a kezében volt, nemesi előjogaik csorbítását látták a szabályozásban, és nem törekedtek a betartására. Így igaza lett a Helytartótanácsnak, amely erre előre figyelmeztette a királynőt. A szabályok betartatását nehezítette, hogy többszöri próbálkozás ellenére sem sikerült az erdők felmérése és térképezése. Az erdők védelmét szolgálták azok az intézkedések is, amelyek más erőforrások felhasználására ösztönöztek. Így elrendelték, hogy a bányák biztosításánál ne fát használjanak, hanem

[11] Ld. *Magyar erdészeti oklevéltár II. 1743–1807*. (szerk.: TAGÁNYI Károly), Pátria, Budapest, 1896. (A továbbiakban MEO II.)

[12] Mária Terézia rendelete a Helytartótanácshoz, 1767. január 10, ld. MEO II, 252.

[13] A Helytartótanács által kidolgozott erdőrendtartás pontjai, 1769. március 1, MEO II., 282. Az 1., 2., 3. pont a táblákra osztást javasolja a talaj, erdőkiterjedés, szükséglet és a fák növekedő ereje alapján; 4. a parasztok közös erdőhasználati jogát károsnak tartja, ezekét kijelöltetni látja jónak; 5. meghatározza a vágás idejét; 6. az erdőnek bokroktól tisztán tartását írja elő; 7. a nagy fák levágási módját szabja meg; megtiltani javasolja 8. az erdőkben a tűzgyújtást, 9. a barmok legeltetését, 10. a zöld gallyak takarmánynak való levágását, 11. gyertya helyett szárított forgács használatát, 12. a fák kérgének lehántását, 13. aratáskor kötéshez vesszők használatát, 14. vesszőkerítések építését, 15. a fák tőből való kivágását, 16. nagy irtások kialakítását, 17. az erdőkben a pásztorkodást, 18. megengedi a hamuzsír óvatos főzését, 19. elrendeli, hogy minden falusi gazda otthon a háza előtt és az utak mellett fűzfát és akácfát ültessen, 20. előírja a határfák védelmét. Vö. JAKAB Elek: Magyarország törvényhozási és közkormányzati erdőügyi intézkedéseinek történeti áttekintése, *Erdészeti Lapok*, 1879/3, 173–190, 185–186.

[14] A helytartótanács előterjesztése a felséghez a kecskelegeltetést az erdőkben eltiltó rendelet tárgyában, 1767. január 19, ld. MEO II, 254.

[15] Az Udvari Pénzverő és Bányászati Tanács átirata a cs. és kir. Udvari Kamarához a Helytartótanács által javasolt magyar erdőrendtartás ügyében, 1769. június 17. Ld. MEO II, 288.

[16] Az erdőrendtartás szövegét ld. latinul MEO II, 296–314, magyarul: TÓTH Pál (szerk.): *Erdőrendtartás 1770, Az 1770. évi Erdőrendtartás*. „Péch Antal" Miniatűrkönyv Gyűjtők Klubja, Miskolc, 1983. A miniatűr könyv Mária Terézia rendeletének Pozsonyban, 1770-ben kiadott magyar és német nyelvű szövegének hasonmás kiadását tartalmazza. Az Erdőrendtartás bővebb ismertetését ld. SALI Emil: Kétszáz éves a Magyarország számára kiadott erdőrendtartás. *Erdészeti Lapok*, 1868/12, 529–533.

[17] A Helytartótanács körrendelete az országos erdőrendtartás kihirdetése és minden törvényhatóságnál a tisztikar egyik tagjának az erdészeti ügyek felügyeletével való megbízása végett, 1770. április 5. Ld. MEO II. 331.

kőtámaszokat építsenek.[18] A királynő a faszén felváltására szolgáló szén és tőzeg kutatására jutalmat tűzött ki. A felhívás szerint az, aki szénbányát talált 24 dukátot kapott, aki pedig az olvasztókhoz szenet használt, 100 dukát jutalomban részesült.[19]

A kőszén felhasználása Magyarországon azonban csak nehezen tudott elindulni, bár Angliában már régóta használták. A szén bányászatának jogi szabályozása pedig különös utat járt be, ami a bányajog kodifikációját is 100 évre elnyújtotta.

1782-ben a Helytartótanács elrendelte, hogy a megyék a területükön található tőzeg- és szénbányákat jelentsék be. Erre a rendeletre csak tíz város és tíz megye jelentkezett.[20] A szén bányászatát ugyanis a földbirtokosok hátráltatták. A probléma a következő volt: az ásványok a bányaregálénál fogva a királyt illették, tehát nem képezték a földbirtok részét. Az általános bányaszabadság alapján az, aki a bányamestertől engedélyt kapott, bárkinek a földjén szén után is szabadon kutathatott. A földbirtokosok természetesen nem akarták földjüket bányászati célokra átengedni, és ezért gátolni próbálták a birtokukon való bányászati tevékenységet. Ez a probléma a Sopron melletti brennbergi szénbányák esetében is jelentkezett.

A brennbergi szénbányák Faller Jenő által leírt története[21] szemléletesen tükrözi a problémát, és a szénbányászatra vonatkozó jogi megoldás születésének körülményeit is: „A szénbányászat úttörői itt is összeütközésbe kerültek a földtulajdonosokkal, kik mindent elkövettek, hogy megakadályozzák a bányászkodást, annak ellenére, hogy a vállalkozók legtöbbször az illetékes bányabíróságok szabályos engedélyokirata alapján kezdtek munkához. Brennberg történetében, Terstyánszky Dániel bányavállalkozó 1768-ban a bakabányai (Pukanec-i) bányabíróság hivatalos aknanyitási engedélyével jelentkezett Sopron város polgármesterénél s jelentette, hogy Brennbergben megkezdi a szénbányászatot.” A bányavállalkozók, Terstyánszky Dánielt is beleértve, tehát úgy gondolták, hogy a szén is az uralkodónak fenntartott ásványok[22] közé tartozik, ezért a bányaszabadság[23] elvénél fogva – bányabírósági engedéllyel – bárkinek a földjén szabadon kutathatnak szén után.

A történet folytatása szerint: „Másnap, alighogy eltávozott, a városiak azonnal megtiltották a magával hozott emberének, egy stájer bányásznak, hogy munkába kezdjen, a városban fölfogadott napszámosát pedig veréssel fenyegették meg, ha segédkezik neki. Terstyánszky és a többi bányavállalkozó is a legtermészetesebb módon a jus regale alá tartozó, úgynevezett

---

[18] Vö. MOLNÁR László: Mária Terézia rendeletei és azok hatása a magyar bányászatra. *Bányászati és Kohászati Lapok*, 1982/5, 336–340, 337.

[19] Udvari Kamara dekrétuma, 1766. szeptember 9. Ld. SCHMIDT: i. m. Band XII, 444: „[…] annak, aki egy tőzegbányát talál olyan helyen, ahol eddig még nem volt ismert, 24 dukát prémiumot kap, és aki az érceket szénnel olvasztja, 100 dukát jutalmat kap” (ford. G. M.).

[20] ZSÁMBOKI László: A kőszénbányászat, kőszénhasznosítás első évszázada. In: *Selmeci ezüst, körmöci arany.* (szerk.: Zsámboki László), Érc- és Ásványbányászati Múzeum, MTA MAB, Rudabánya–Miskolc, 2005, 138–148, 144.

[21] FALLER Jenő: Sopron szénjogi szerződései 1791-től 1946-ig, szénbányászatunk államosításáig I-II. *Soproni Szemle*, 1955/1-2, 43–46.

[22] Faber Antal szerint a fenntartott bányatermékeket a törvények és a szokásjog határozta meg. A törvények szerint ebbe a körbe tartozott az arany, ezüst, réz, vas és egyéb fémek. A szokásjog szerint az antimon, kobalt, a zöld fémek, timsó, kén és a vitriol. Ld. FABER Antal: *Principia Juris Metallici Hungarici*. Typis Caroli C. Snischer, Pozsony, 1824, 35.

[23] A bányaszabadság fogalma: „A bányaszabadság a bányaregáléval rendelkező személy (Regalherr) jogát jelenti arra, hogy a regálé alá eső ásványokat – tekintet nélkül a földfelszíni tulajdonviszonyokra – bányászhatja. Ez a jog magában foglalta annak jogát is, hogy a regálé jogosultja a bányászatot másnak engedje meg. Ebben az esetben azonban a regálé jogosultja által megadott feltételeket be kellett tartani.” Ld. Heiner LÜCK: Die Entwicklung des deutschen Bergrechts und der Bergbaudirektion bis zum Allgemeinen (preußischen) Berggesetz 1865. In: Geschichte des deutschen Bergbaus, Bd. 2: Salze, Erden und Kohlen. Der Aufbruch in die Moderne im 18. und frühen 19. Jahrhundert, (Wolfhard Weber Hrg.), Aschendorff Verlag, Münster, 2015, 111–216, 118 (ford. G. M.). Az általános bányaszabadság elvét Magyarországon az 1523. évi XXXIX tc. hirdette ki: „Hogy arany és ezüst bőven legyen: engedje meg a királyi felség, hogy az arany- és ezüst-, valamint a réz és más érczbányákat mindenki szabadon mívelje.” Ld. CJH I. 1899, 819.

szabadásványnak tekintették ugyanis a szenet, annál is inkább, mert azt Mária Terézia Ausztriában már 1758-ban annak nyilvánította. A soproni tanács feudális beállítottságában a szénbányát attól a perctől kezdve, hogy Rieder János szögkovács,1753-ban a »brennender Bergen« megtalálta, »magántermény«-nek, a »földből való magánhozadék«-nak tekintette, mely »kizárólag a város közösségét illeti, ezért szerintük azt a város beleegyezése nélkül senki sem művelhette«". Sopron város tanácsa tehát a szenet a föld részének tekintette, úgy gondolták, hogy az nem az uralkodót, hanem a várost illeti.

„Brennbergen azonban egyre több szénbányász jelentkezett, ezért a bécsi Udvari Kamarának tisztázni kellett a magyar szénjogi helyzetet. II. József – gróf Pálffy János országbíró, érdekelt nagybirtokos véleménye alapján – 1788. június 20-án, Bécsben kelt rendeletével törvényerőre emelte Sopron állásfoglalását s kimondta, hogy »azé a szén, akié a föld«, ami azt jelentette, hogy a földtulajdonos beleegyezése nélkül senki sem bányászhatott szenet hazánkban.[24] Amikor Steiger Dávid Antal, erlachi bányagondnok 1791 márciusában a maga és társai nevében ajánlatot tett Sopron városának, hogy meg akarják kezdeni a bányászatot, a császári rendelet értelmében már haszonbéri szerződést kellett kötnie a várossal, mint földtulajdonossal a szén kiaknázására. Így született meg hazánkban 1791. október 31-én az első »szénjogi-bérszerződés«, melyet hosszas tárgyalások előztek meg. A szerződéskötés egy nehézkes eljárás volt már első alkalommal is."

„Steiger ajánlatát, a városi tanács, tekintve, hogy a szénszerződés időtartamát illetőleg nem tudott megegyezni az »Electa Communitas«-sal, vagyis a városi nagy tanáccsal, 1791. június 20-án kelt 1480. számú levelével felterjesztette a Helytartótanácshoz döntés végett. Jelentésében részletesen leírta, hogy évekkel azelőtt az erdőkben talált szenet, (»carbones bituminosi«) eredetileg a város kezdte művelni, annak veszteséges volta miatt azonban a munkát beszüntette. Közölte azt is, hogy két év előtt Schneider Vencel kért engedélyt a bányászatra, amit meg is kapott azzal, hogy a művelést saját költségére és veszélyére köteles végezni s a városi erdőkben semminemű kárt nem tehet. Jelentette továbbá a tanács, hogy Schneider ügyével kapcsolatban megkérdezte a gyári kamarai adminisztrációt, hogy mit fizessen Schneider a bérért, mire azt a választ kapta, hogy Schneider minden bérfizetés nélkül folytathatja a termelést, de a tanács tartozik hetenként ellenőrizni a termelt szén mennyiségét. Schneider heti jelentéseiben egy ideig közölte a termelést – mondja a jelentés – de miután adósságait nem tudta fizetni, megszökött Sopronból. Most Steiger Dávid Antal jelentkezett a tanácsnál, hogy folytassa a bányászatot s évi 40 forint bért ajánl föl a városnak, de a költséges befektetésekre való tekintettel, csak úgy tud munkába kezdeni, ha legalább 12 évre kapja bérbe a bányát.[25] Ezt a tanács – mint írta – méltányosnak is találta, de mivel az Electa Communitas csak 6 évre kívánta bérbe adni a szénbányászást, a Helytartótanácsot kérte meg, hogy döntsön ez ügyben. A Helytartótanács szeptember 28-án kelt 12 209. sz. leiratában a szerződést 12 évre szólóan hagyta jóvá úgy, hogy azt a szerződő felek 1791. október 31-én kölcsönösen aláírták s így megszületett hazánk első szénhaszonbéri szerződése."

A Helytartótanács ügyintézésére jellemző volt, hogy a közigazgatás területre tartozó ügyekben utasításokat adott ki, melyeket, ha nem kerültek végrehajtásra, többször megismételt.

[24] Az Udvari Kamara rendelete, 1788. június 20.: „Steinkohlen Anbrüche fürohin bey dem Berggericht gemuthet werden dürfen, folglich sowohl von der landesfürstlichen Belehnung, als von der berggerichtlichen Jurisdiction überhaupt ganz freygelassen, und jedem Grund-Eigenthümer freystehen soll, dortlandes derley Steinkohlen Anbrüche aufzusuchen und zu benutzen." („A szénbányákat, amelyeket korábban a bányabíróság adományozott, a továbbiakban kivesszük a királyi adományozás és a bányabírósági hatóság alól, és minden földesúr szabadon kutathatja és művelheti azokat." Ford. G. M.). Ld. SCHMIDT: i. m. Band XVII, 445.

[25] A bányászat nagyon sok pénzt, és befektetést igényelt. Ha a bányavállalkozó csak hat évig művelhette volna a bányát, költségei valószínűleg nem térültek volna meg.

Így 1806-ban a Helytartótanács utasítást adott ki, amely szerint „a fával való takarékosság érdekében a katonai épületek tűzhelyeit széntüzelésre kell átalakítani. A szénbeszerzés érdekében ezért a katonai hatóságok kötelesek a bányahatóságokkal állandó kapcsolatot tartani. 1810- ben ezt a rendeletet újból kihirdették és minden hatóságnak előírták a szén használatának szorgalmazását." Ezzel kapcsolatban ismerjük Kovács Pál, esztergomi főszolgabíró válaszjelentését, melyben „beszámol a dömösi, sárisápi és tokodi bányákról. Jelentette, hogy a komáromi várba szállított szenet korábban a katonaság ásta ki, de Tokodra, ahol, »szinte bőven találtatik kőszén, embereket a bánya mívelésére nem adnak. Ha a nevezett Erősségből nem érkeznek kőszénások, az uraság maga fog az ásatáshoz.« De sem az uraság, sem a katonaság nem fogott az ásatáshoz, tudtunkkal legalábbis nem. A főszolgabíró jelentéséből tudjuk meg azt is, hogy ebben az időben a komáromi katonaság már a medence állandó vásárlója, hiszen nemcsak fűtésre, de a vár építésénél mész- és téglaégetésre is használták szenünket."[26]

Ezek a történetek azt bizonyítják, hogy a Helytartótanács akkor látott el feladatot a bányászattal kapcsolatban, ha az ügy valamely formában a közigazgatáshoz kapcsolódott. A bányaregáléhoz tartozó ércbányászat esetében, ahol egy teljesen elkülönülő bürokrácia látta el a feladatokat nem végzett érdemi tevékenységet, mert ott a bányaigazgatás a közigazgatás többi ágától teljesen elkülönülten történt.

A szénbányászatra vonatkozó jogszabályok változásai folytán a Helytartótanácsnak értelmezési feladatokat is el kellett látnia. A szabadságharc leverése és az utána bevezetett neoabszolutizmus ugyanis lehetővé tette – mivel a magyar országgyűlést az uralkodó nem hívta össze, – hogy 1854-ben az osztrák Általános Bányatörvényt vezessék be az országban. Ez a törvény megszilárdította a Habsburgok teljhatalmát a bányászat területén. A törvény tartalmazta az uralkodó regáléjogát, amelynek értelmében egyedül a király rendelkezhetett a bányajövedelmekkel. A harmadik szakaszban szerepel a bányaregálé fogalma. Az uralkodónak fenntartott bányászati termékek között a törvény a szenet is említi. Ez azt jelentette, hogy a szén nem képezte tartozékát a földtulajdonnak, hanem az a többi fenntartott ásvánnyal együtt az uralkodót illette meg.[27]

Az Ideiglenes Törvénykezési Szabályok[28] (továbbiakban: ITSZ) 1861-ben azonban elrendelték, hogy az osztrák Általános Bányatörvény a magyar bányatörvény megalkotásáig hatályban marad, kivéve a szénre vonatkozó szakaszokat. Amint az előbb láthattuk, az osztrák bányatörvény a szenet az uralkodónak fenntartott ásványok közé sorolta, azaz a szén is elvált a földbirtok tulajdonától, és egyedül az uralkodó rendelkezhetett vele, a másnak átengedett szénbányászati jogosítvány ellenében beszedhette utána az urburát. Az ITSZ szerint azonban a szén nem tartozott a fenntartott ásványok közé, hanem a földbirtok részét képezte[29], ennek megfelelően a földtulajdonos rendelkezhetett vele. Az ITSZ szénre vonatkozó szabályai ezzel II.

---

[26] TÓTH Tibor: *Szénbányászat a dorogi medencében 1781–1981*. Kroszner László, Budapest, 1981, 17.

[27] Das Allgemeine Österreichische Berggesetz vom 23. Mai 1854, § 3: „A bányaregáléhoz tartozik minden ásvány, mely érc-, kén-, timsó-, vitriol-, vagy sótartalmánál fogva használható, továbbá a cementvizek, grafit és szurok, végül a fekete- és barnaszén minden fajtája." (Ford.: G. M.) Ld. *Das Allgemeine Österreichische Berggesetz vom 23. Mai 1854 und die Verordnungen über die Bergwerksabgaben vom 4. October 1854*, *erläutert von Gustav von Gränzenstein*. Verlag von Friedrich Manz, Wien, 1855, 79.

[28] Az 1861-es Országbírói Értekezlet határozatai 1861-ben a korábbi magyar szabályokhoz való visszatérést rendelték el az 1848-as változtatásoknak megfelelően, egyúttal kimondták az osztrák törvények hatályon kívül helyezését.

[29] Ideiglenes Törvénykezési Szabályok VII. Bányaügy, I. fejezet a kőszénről 1. §: „Az általános osztrák bányatörvény 3. 284 és 285 §-ai a kőszénre nézve Magyarországot illetőleg a következőképen módosíttatnak: a) az állami kincstárba fizetendő bányavám – Frohen – a kőszéntől, jövő törvényhozási intézkedésig egyátalában megszüntettetik; b) a más földén, vagy földnek gyomrában kőszenet bányajogilag kiaknázó iparos, - a mennyiben közte és a földbirtokos közt e tekintetben külön szerződés nem köttetett, az eddig a kincstárnak fizetett bányavámot ezentúl a földbirtokosnak bér gyanánt kiszolgáltatni tartozik." Ld. CJH 1896, VIII, 307.

József rendeletéhez tértek vissza. Az osztrák bányatörvény és az ITSZ ellentmondásait a Helytartótanács próbálta kiigazítani.

Az ITSZ következtében ugyanis a következő probléma adódott: Az 1854-es bányatörvény értelmében a szén fenntartott ásványnak minősült, tehát alkalmazni lehetett rá a bányaszabadság elvét, melynek értelmében, aki engedélyt szerzett, szabadon kutathatott szén után más földjén is. Ezért voltak olyan vállalkozók, akik 1854 és 1861 között kutatási engedélyt szereztek, viszont az ITSZ értelmében a tevékenységet már csak a földtulajdonossal kötött egyezség alapján folytathatta. Az 1854-es törvényben viszont még voltak átmeneti rendelkezések a korábbi, 1788-as szabály alapján kötött egyezségekre, melyekre nézve kimondta, hogy azok a törvény hatályba lépésétől még öt évig maradnak hatályban.[30] Ezért a Helytarótanácsnak kellett kimondani, hogy az ITSZ értelmében nem ezeknek a megegyezéseknek a meghosszabbítása történik, hanem teljesen új helyzet áll elő, és a jövőben a szén bányászatát csak a földbirtokossal kötött szerződés alapján lehet végezni.[31]

Egy másik döntvénye a Helytartótanácsnak pedig kimondja, hogy újabb kutatási engedélyek kiadásakor rájuk kell írni, hogy a bányászat csak a földtulajdonos engedélye alapján történhet.[32] Az ITSZ szénre vonatkozó szabályozása a későbbiekben is anomáliákhoz vezetett a bányatörvény megalkotásában. A bányatörvény tervezeteiben ugyanis nem tudták eldönteni, mi legyen a szén jogi sorsa.

Erre a kérdésre nézve három variációt dolgoztak ki: az egyik elképzelés a szenet a fenntartott bányatermékek közé sorolta. Ez a felfogás elválasztotta a szenet a földtulajdontól, a regálészabályok alapján bárki bányászhatta a földtulajdonos engedélye nélkül. A másik tervezet nem választotta el a szenet a földtől, azonban lehetővé tette volna, hogy a föltulajdonos engedélye nélkül lehessen bányászni, és a törvény írta volna elő, hogyan kapjon a földtulajdonos megváltást a kibányászott szénért. A földművelési szempont szerint a szén a föld részének számított, csak a földtulajdonos engedélyével lehetett kutatni és bányászni, a földtulajdonosok szabadon kereskedhettek a szénnel, és egyezkedhettek a bányászati vállalkozókkal.

A vonatkozó szakirodalomból kitűnik, hogy a bányászati vállalkozók ellenezték a szénnek a fenntartott ásványok közé való sorolását. Ahogy azt Baross János országgyűlési képviselő előadta, a vállalkozók a földtulajdonosokkal 1903-ig megkötötték a szükséges szerződéseket, amelyek a gyakorlatban jól működtek, ezért szerinte kedvezőbb lett volna olyan törvényt alkotni, amely szerint a szén a föld részét képezi, és az „akié a telek azé a szén” elvét tartalmazná.[33]

A Helytartótanács 1848-ig, a független magyar minisztérium felállításáig, majd 1861 és 1867 között működött. A kiegyezés után, a szakminisztériumok felállításakor a bányahatóságok a m. kir. Földmívelés-, Ipar- és Kereskedelemügyi Minisztériumhoz kerültek.[34]

---

[30] Das Allgemeine Österreichische Berggesetz vom 23. Mai 1854, § 284. Ld. *Das Allgemeine Österreichische Berggesetz vom 23. Mai 1854…,* 372–373.

[31] 41335/1862. sz. helytartótanácsi rendelet. Ld. SZEŐKE Imre: *Bányajogi döntvénytár*. Tisza testvérek, Budapest, 1917, 206–208.

[32] 32248/1863. sz. helytartótanácsi rendelet. Ld. uo. 65–66.

[33] BAROSS János: A szénkérdés a magyar bányajog reformjában, előadói jelentés, Pátria, Budapest, 1904, 4.

[34] A magy. kir. Minisztériumhoz beosztott, s eddig a magy. kir. Helytartótanácsnál tárgyalt ügyek jegyzéke a magánbányászati és bányahatósági ügyeket a közgazdászati minisztériumhoz osztotta be, de ilyen minisztériumot nem hoztak létre. Ld. *Magyarországi törvények és rendeletek tára, első folyam*, Hivatalos kiadás, Pfeifer Ferdinánd, Pest, 1868, 18.

Felhasznált irodalom

1. BALKAY Béla – SZEŐKE Imre: *Magyar bányajog*, Apollo Irodalmi és Nyomdai Rt. Budapest, 1901.
2. BAROSS János: A szénkérdés a magyar bányajog reformjában, előadói jelentés, Pátria, Budapest, 1904.
3. Christoph Traugott DELIUS: Értekezés a bányászati kamarális tudomány alapelveiről (ford. Mihalovits János). In: Christoph Traugott Delius: *Bevezetés a bányatan elméletébe és gyakorlásába valamint a bányakincstári tudományok alaptételeinek ismertetésébe*. OMBKE, Bányászati Szakosztály, Budapest, 1972.
4. Corpus Juris Hungarici, I.–VIII. (szerk.: Márkus Dezső), Franklin, Budapest, 1896–1901.
5. *Das Allgemeine Österreichische Berggesetz vom 23. Mai 1854 und die Verordnungen über die Bergwerksabgaben vom 4. October 1854*, *erläutert von Gustav von Gränzenstein*. Verlag von Friedrich Manz, Wien, 1855.
6. EMBER Győző: *Az újkori magyar közigazgatás története Mohácstól a török kiűzéséig*. Irodalmi, Művészeti és Tudományos Intézet, Budapest, 1946.
7. FABER Antal: *Principia Juris Metallici Hungarici*. Typis Caroli C. Snischer, Pozsony, 1824.
8. FALLER Jenő: Sopron szénjogi szerződései 1791-től 1946-ig, szénbányászatunk államosításáig I-II. *Soproni Szemle*, 1955/1-2, 43–46.
9. JAKAB Elek: Magyarország törvényhozási és közkormányzati erdőügyi intézkedéseinek történeti áttekintése, *Erdészeti Lapok*, 1879/3, 173–190.
10. Heiner LÜCK: Die Entwicklung des deutschen Bergrechts und der Bergbaudirektion bis zum Allgemeinen (preußischen) Berggesetz 1865. In: Geschichte des deutschen Bergbaus, Bd. 2: Salze, Erden und Kohlen. Der Aufbruch in die Moderne im 18. und frühen 19. Jahrhundert, (Wolfhard Weber Hrg.), Aschendorff Verlag, Münster, 2015, 111–216.
11. *Magyar erdészeti oklevéltár II. 1743–1807*. (szerk.: TAGÁNYI Károly), Pátria, Budapest, 1896.
12. *Magyarországi törvények és rendeletek tára, első folyam*, Hivatalos kiadás, Pfeifer Ferdinánd, Pest, 1868.
13. MOLNÁR László: Mária Terézia rendeletei és azok hatása a magyar bányászatra. *Bányászati és Kohászati Lapok*, 1982/5, 336–340.
14. *Neue Berg-Ordnung des Königreichs Ungarn, und solcher Cron einverleibten Gold, Silber, Kupfer, und anderer Metall-Bergwerken, Sammt denen Erläuterungen zweyer Alten Berg-Ordnungen Der sieben königl. Freyen Berg-Städte 1. Chemnitz u. Königsberg 2. Schemnitz, Neusohl, Bugganz, Dülln und Libeten*, Aus der k. auch k. k. Hofund Staats Druckerey, Wien, 1805.
15. PORKOLÁB László: *Források Diósgyőr-Vasgyár történetéhez 1770–1919*, (Tanulmányok Diósgyőr történetéhez, 12.). B.-A.-Z. Megyei Levéltár, Országos Műszaki Múzeum, Központi Kohászati Múzeuma, Miskolc, 2003.
16. SALI Emil: Kétszáz éves a Magyarország számára kiadott erdőrendtartás. *Erdészeti Lapok*, 1868/12, 529–533.
17. Franz Anton SCHMIDT: *Chronologisch Systematische Sammlung der Berggesetze der Österreichischen Monarchie. II. Abteilung: Chronologisch Systematische Sammlung der*

Berggesetze der Königreiche: Ungarn, Kroatien, Dalmatien, Slavonien und des Grossfürstenthums Siebenbürgen. J. P. Sollinger, Wien, (1832–1839).
18. SZEŐKE Imre: *Bányajogi döntvénytár*. Tisza testvérek, Budapest, 1917.
19. SZŐKEFALVI NAGY Zoltán: A 18. századi magyarországi hamuzsírfőzés. *Technikatörténeti Szemle*, 1963/1–2, 110–116.
20. TÓTH Pál (szerk.): *Erdőrendtartás 1770, Az 1770. évi Erdőrendtartás*. „Péch Antal" Miniatűrkönyv Gyűjtők Klubja, Miskolc, 1983.
21. TÓTH Tibor: *Szénbányászat a dorogi medencében 1781–1981*. Kroszner László, Budapest, 1981.
22. Thomas WINKELBAUER: Nervus rerum Austriacarum. Zur Finanzgeschichte der Habsburgermonarchie um 1700. In: *Der Habsburgermonarchie 1620 bis 1740*. (Hrg. Thomas Winkelbauer) Franz Steiner Verlag, Stuttgart, 2006, 179–216.
23. ZSÁMBOKI László: A kőszénbányászat, kőszénhasznosítás első évszázada. In: *Selmeci ezüst, körmöci arany.* (szerk.: Zsámboki László), Érc- és Ásványbányászati Múzeum, MTA MAB, Rudabánya–Miskolc, 2005, 138–148.

A CSŐDBŰNCSELEKMÉNY SÉRTETTJÉRŐL

THE VICTIM OF FRAUDELENT BANKRUPTCY

GULA JÓZSEF*

Absztrakt: A tanulmány a csődbűncselekmény vonatkozásában felmerülő jogalkalmazási, jogértelmezési kérdések közül a csődbűncselekmény sértettjét vizsgálja, tekintettel arra, hogy az ítélkezési gyakorlat e körben különösen megosztottá vált, a legfőbb ügyész indítványa alapján 2018-ban hozott büntető jogegységi határozatot pedig az Alkotmánybíróság 2023-ban alaptörvény-ellenesnek nyilvánította és megsemmisítette. A büntetőjog-tudományi megítélés is jelentős eltéréseket mutat, holott a csődbűncselekmény sértettjével kapcsolatos állásfoglalás meghatározza a büntetőeljárásban a sértetti jogok gyakorolhatóságát, magánfélként polgári jogi igény érvényesíthetőségét és a pótmagánvádlóként történő fellépés lehetőségét.

Kulcsszavak: csődbűncselekmény, sértett, hitelezővédelem, jogi tárgy, pótmagánvád

Abstract: Among the questions of legal practice and interpretation arising in connection with fraudulent bankruptcy, the paper examines the victim of fraudulent bankruptcy, given that the jurisprudence has become particularly divided on this matter, and the resolution for the uniformity of criminal law made in 2018 based on the motion of the Chief Prosecutor was declared unconstitutional and got annulled by the Constitutional Court. There are also significant differences in the criminal legal scientific approach, even though the stance on the victim of fraudulent bankruptcy determines the exercisability of the victim's rights in the criminal proceedings, the enforceability of a civil claim as a private party, and the possibility of acting as a substitute private accuser.

Keywords: fraudulent bankruptcy, victim, protection of creditors, protected legal interest, substitute private accusation

1. Bevezető gondolatok

A csődbűncselekmény komoly történeti előzményekkel rendelkezik a magyar büntetőjogban.

Egységes büntető törvénykönyv hiányában külön jogszabályok, több esetben – mai fogalmaink szerint – az ún. szaktörvények tartalmazták a büntető rendelkezéseket is. Így például az *1840. évi XXII. törvénycikk*, a csődtörvény rendelkezett a hamissággal párosult és a vétkes gondatlanságból eredett bukásról.

Az első magyar büntető kódex, az *1878. évi V. törvénycikk* már önálló fejezetben rendelte büntetni a csalárd és vétkes bukást, a hitelsértésről szóló *1932. évi IX. törvénycikk* (Hs.) pedig a Csemegi-kódex XXXV. fejezetének helyébe „A hitelezőket károsító cselekmények" cím alatt új rendelkezéseket iktatott be.

A bűncselekményt - hosszabb szünet után - csődbűntett megnevezéssel az 1978. évi Btk.-ba iktató *1992. évi XIII. törvény* Indokolása kiemeli, hogy a piacgazdaság működőképességéhez hozzátartozik a hitelek igénybevétele, s a hitelnyújtás biztonságát érintő visszaélés valamennyi formáját szankcionálni kell.

A *2007. évi XXVII.* törvény a megváltozott jogi környezethez igazodva és a gyakorlati tapasztalatok figyelembevételével jelentős mértékben újrafogalmazta a tényállást, megváltoztatva annak elnevezését is.

A *2012. évi C. törvény* (a továbbiakban: Btk.) Indokolása a csődbűncselekmény újraszabályozásáról ír, és valóban történt több változás a tényállást illetően, a bűncselekmény

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

vonatkozásában felmerülő problémákat azonban a törvény nem oldotta meg, újraszabályozásról valójában nem beszélhetünk. Az új Btk. ugyanakkor új problémákat is hozott.

A jogi szabályozás észszerűsége, a csődjogi és a büntetőjogi szabályozás összhangjának biztosítása érdekében korábbi írásaimban több szükségesnek tekinthető konkrét módosítási javaslatot fogalmaztam meg. De lege ferenda javaslatokat tettem továbbá a szabályozás mélyrehatóbb megújítására a büntetendő cselekmények, a büntetési tételek, a csődbűncselekmény alanyi köre és a bűnösség tekintetében is.[1]

A jogalkotás mellett a jogalkalmazási gyakorlat sem tekinthető problémamentesnek. Számos kérdésben egymásnak alapvetően ellentmondó döntések születtek az elmúlt évtizedekben. A gyakorlati tapasztalatok is azt igazolják, hogy a hatályos büntetőjog nem mindig képes a büntetőjogi üldözést igénylő magatartások ellen megfelelően fellépni, a felelősségre vonás sokszor esetleges. Utalhatunk az angol szakirodalomban „phoenix" szindrómának nevezett jelenségre, amikor egy fizetésképtelen adós ellen felszámolási eljárás indul, majd rövid idő múlva újra feltűnik csaknem azonos névvel, tevékenységgel és vezetőkkel. Az újjászületett vállalkozás jogilag immár új entitás, melyet nem kötnek a korábbi adósságok, és gyakran áron alul szerzi meg a másik társaság eszközeit a felszámolótól.[2] Helytállónak látszik az a megállapítás, hogy a klasszikus értelemben vett csőd[3] nem csak végső stációja egy vállalkozásnak, hanem mint intézmény kifinomult eszköz a kisebb-nagyobb vállalatbirodalmakat építő menedzserek hozzáértő kezében.[4]

Jelen tanulmány a jogalkalmazási, jogértelmezési kérdések közül a csődbűncselekmény sértettjét vizsgálja, tekintettel arra, hogy az ítélkezési gyakorlat e körben különösen megosztottá vált, a legfőbb ügyész indítványa alapján 2018-ban hozott büntető jogegységi határozatot pedig az Alkotmánybíróság 2023-ban alaptörvény-ellenesnek nyilvánította és megsemmisítette.

A téma elemzéséhez szükséges a csődbűncselekmény hatályos szabályozásának rövid áttekintése.

2. A csődbűncselekmény hatályos szabályozása

A csődbűncselekmény jogi tárgya a gazdálkodás rendje, a hitelezői érdekek oltalmazása, a hitelnyújtás biztonsága, mint védelmet érdemlő érték. A hitelezővédelem kiterjedt büntetőjogon kívüli eszközrendszere mellett a szükségesség és arányosság alkotmányos követelményének szem előtt tartásával az adekvát büntetőjogi fellépés sem mellőzhető.

A Btk. a csődbűncselekmény négy alapesetét szabályozza:

a) Fizetésképtelenséggel fenyegető helyzetben elkövetett csődbűncselekmény [Btk. 404. § (1) bekezdés]

b) Fizetésképtelenséget előidéző csődbűncselekmény [Btk. 404. § (2) bekezdés *a)* pont]

c) Fizetésképtelen helyzetben elkövetett csődbűncselekmény [Btk. 404. § (2) bekezdés *b)* pont]

d) Hitelező jogtalan előnyben részesítésével elkövetett csődbűncselekmény [Btk. 404. § (4) bekezdés]

a) A Btk. 404. § (1) bekezdés esetén a gazdálkodó szervezet fizetésképtelenséggel fenyegető helyzetbe kerül, s az elkövető e helyzet tudatában fejti ki tényállásszerű fedezetelvonó tetteit, a vagyont ténylegesen vagy színleg csökkenti, s ezzel a hitelezői kielégítést akár részlegesen meghiúsítja (*fizetésképtelenséggel fenyegető helyzetben elkövetett csődbűncselekmény*).

---

[1] Lásd például GULA József: Issues of the Regulation of Fraudulent Bankruptcy. In: *Jogi kihívások és válaszok a XXI. században.* (szerk.: Varga Zoltán), Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Miskolc, 2022, 15-24.

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

[3] A „csőd" kifejezést a tanulmány e pontban annak eredeti, klasszikus értelmében használja, nem a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (Csődtv.) szerinti tartalommal.

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

b) A bűncselekmény második alapesetében [404.§ (2) bekezdés *a)* pont] az elkövető előbb fejti ki a tényállásszerű elkövetési magatartások valamelyikét, s ezzel idézi elő a fizetésképtelenséget vagy annak látszatát, illetve hiúsítja meg – legalább részben a hitelező(k) kielégítését. (Az irodalomban csalárd bukásként is jellemzett alakzat, *fizetésképtelenséget előidéző csődbűncselekmény*).

c) A (2) bekezdés *b)* pontjában írt delictum esetén az adós fizetésképtelen helyzetében tanúsított fedezetelvonó magatartások hiúsítják meg legalább részlegesen a hitelezői kielégítést (*fizetésképtelen helyzetben elkövetett csődbűncselekmény*).

d) A csődbűncselekmény legenyhébb alakzata csak a felszámolás elrendelését követően valósítható meg, lényege a Csődtv. szerinti kielégítési sorrend megsértésével valamely hitelező előnyben részesítése (*hitelező jogtalan előnyben részesítésével elkövetett csődbűncselekmény*).

A tényállás szerkezetét áttekintve rögzítendő még, hogy a (3) bekezdés az első három alapesetre nézve közös minősítő körülményeket állapít meg, az (5) bekezdés pedig fizetésképtelenségi eljárásokhoz kapcsolja a csődbűncselekményért való büntethetőséget, objektív büntethetőségi feltételt szabályoz. A 404. § (6) bekezdése a tettességre vonatkozó speciális rendelkezést tartalmaz.

A "*Feljelentés elmulasztása a felszámolási eljárásban*" megnevezésű bűncselekményt a *2012. évi C. törvény* eredetileg nem tartalmazta, a *2012. évi CCXXIII. törvény* egészítette ki a Btk.-t e tényállással. A törvény Indokolása utal arra, hogy a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló *1991. évi XLIX. törvény* 33. § (4) bekezdése szerint a felszámoló a tudomására jutott bűncselekményt – ha az elkövető ismert, annak megjelölésével – köteles az eljárás lefolytatására illetékes hatóságnak írásban bejelenteni. A felszámolási eljárás során jellemzően a számvitel rendje megsértésének bűncselekménye és a csődbűncselekmény jut a felszámoló tudomására. A jogalkotó álláspontja szerint a felszámolási eljárások eredményes lefolytatásának biztosítása, a hitelezők érdekének fokozottabb védelme indokolttá teszi, hogy büntetendő legyen, ha e két bűncselekmény valamelyikére utaló hitelt érdemlő adatok birtokába jutó felszámoló a feljelentési kötelezettségét szándékosan elmulasztja.[5]

3. A csődbűncselekmény sértettjére vonatkozó megközelítések

A csődbűncselekmény sértettjével kapcsolatos állásfoglalások a büntetőjog-tudományban és a joggyakorlatban is rendkívül változatos képet mutatnak. Van olyan álláspont, mely szerint a csődbűncselekmény sértettje a Csődtv. hatálya alá tartozó (adós) gazdálkodó szervezet, más megközelítésben a hitelezők összessége, ismét más vélemény alapján az egyes hitelezők tekintendők a csődbűncselekmény sértettjeinek, és olyan nézőpont is van, mely szerint a csődbűncselekménynek nincs sértettje.

A csődbűncselekmény sértettjére vonatkozó állásfoglalás jelentősége nyilvánvaló, mivel meghatározza a büntetőeljárásban a sértetti jogok gyakorolhatóságát, magánfélként polgári jogi igény érvényesíthetőségét és a pótmagánvádlóként történő fellépés lehetőségét.

3.1. *Az adós gazdálkodó szervezet sértetti minőségének megítélése*

A Kúria – Alkotmánybíróság által megsemmisített – 6/2018. Büntető jogegységi határozata szerint a Btk. 404. § (1) bekezdésébe és (2) bekezdésébe ütköző csődbűncselekmény sértettje az a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó gazdálkodó szervezet,

– amelynek vagyonát fizetésképtelenséggel fenyegető helyzete vagy fizetésképtelensége esetén az elkövető a Btk. 404. § (1) bekezdés *a)*, *b)* és *c)* pontjában írt magatartások valamelyikével

[5] A bűncselekmény részletes dogmatikai elemzését lásd GULA József: A gazdálkodás rendjét sértő bűncselekmények. In: *Magyar Büntetőjog Különös Rész.* (Görgényi Ilona – Gula József – Horváth Tibor – Jacsó Judit – Lévay Miklós – Sántha Ferenc – Váradi Erika), Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2020, 807-819.

ténylegesen vagy színleg csökkenti, és ezzel a hitelezők kielégítését részben vagy egészben meghiúsítja; illetve
– amelynek a Btk. 404. § (1) bekezdés *a)*, *b)* és *c)* pontjában írt magatartások valamelyikével fizetésképtelenné válását vagy annak látszatát idézi elő, és ezzel a hitelezők kielégítését részben vagy egészben meghiúsítja.[6]

A Btk. 404. § (4) bekezdésébe ütköző csődbűncselekmény sértettje az a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó gazdálkodó szervezet, amelynek valamely hitelezőjét az elkövető a felszámolás elrendelését követően a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló törvényben meghatározott kielégítési sorrend megsértésével előnyben részesíti.

A Kúria kategorikusan kimondta továbbá, hogy a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó gazdálkodó szervezet hitelezője a Btk. 404. § (1), (2) és (4) bekezdésébe ütköző csődbűncselekmény miatt indult büntetőeljárásban nem sértett, ezért magánfélként polgári jogi igényt nem érvényesíthet, és pótmagánvádlóként sem léphet fel.

A Kúria érvelése szerint tehát a bűncselekmény sértettje a vagyoncsökkenést – illetve a kielégítési sorrend megsértéséből eredő sérelmet – elszenvedő gazdálkodó szervezet. A gazdálkodó szervezet a tartozás fedezetéül szolgáló vagyon elvonása, vagy a vagyon kielégítési sorrend megsértésével történő felosztása folytán azt a sérelmet szenvedi el, hogy az állam csődvédelmi beavatkozása nélkül nem képes tartozásait teljesíteni, reorganizációra szorul vagy megszűnik. Az elkövető magatartásával közvetlenül ezt az eredményt idézi elő, míg a hitelezői érdekek sérelme csupán ennek az eredménynek a további következménye. A hitelezők kielégítésének meghiúsulása a gazdálkodó szervezet vagyonának elvonásából vagy a kielégítési sorrend megsértéséből ered ugyan, azonban a hitelezők érdekeinek sérelme – a Kúria megközelítése szerint – nem a bűncselekmény jogi tárgya, a bűncselekmény rendszerbeli elhelyezése alapján és a törvényi tényállás nyelvtani értelmezéséből is következően ez a sérelem csupán áttételes, míg a gazdálkodó szervezet érdeksérelme közvetlen. A fentiekből pedig azt a következtetést látja levonhatónak, hogy a hitelező, illetve hitelezők érdekeit a csődbűncselekmény csupán közvetetten sérti, ezért a hitelező eljárásjogi értelemben nem sértett. A Kúria a bűncselekmény minősített esetei, az objektív büntethetőségi feltétel és a bűncselekmény rendbeliségével kapcsolatos ítélkezési gyakorlat hivatkozásával is azt az álláspontot látja alátámaszthatónak, mely szerint sértett a büntetőeljárásban kizárólag a felszámolás vagy csődeljárás alatt álló gazdálkodó szervezet lehet.[7]

3.2. *A „hitelezők összessége” sértetti minőségének megítélése*

A Kúria korábbi eseti ügyben[8] arra az álláspontra helyezkedett, hogy a csődbűncselekmény sértettje a hitelezők összessége, az egyes hitelezők polgári jogi igényt nem érvényesíthetnek. Ezzel érdemben egyező megközelítés szerint a bűncselekmény sértettjei nem az egyes hitelezők külön-külön, hanem a hitelezők teljes körét felölelő csoportja, hiszen a bűncselekménnyel okozott kár is a ki nem elégített hitelezői igények együttes mértéke. Elvileg tehát a hitelezők (együttesen pl. a valamennyi hitelezőt felölelő hitelezői választmány keretében) felléphetnek sértettként, de magánfélként külön-külön történő igényérvényesítésre nincs lehetőség. Btk. kommentárban is megjelenő álláspont szerint a csődbűncselekménynek nincs passzív alanya, sértettje pedig a

[6] Hasonlóan foglalt állást korábban a Budakörnyéki Járásbíróság a 8.B.361/2012/20. számú 2014. május 15-én kelt és a Budapest Környéki Törvényszék 9.Bf.926/2014/9. számú végzésével 2015. szeptember 24-én jogerőre emelkedett ítéletében.

[7] A jogegységi határozat megszületése után megfogalmazott óvatos szakirodalmi kritika szerint, ha a tényállás színleges vagyoncsökkenéssel következik be, lehet helye ezzel ellentétes érvelésnek. Nagykommentár a Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényhez (szerk.: Karsai Krisztina) https://uj.jogtar.hu/#doc/db/346/id/A13Y1369.KK/ts/20231222/, 2023. december 13.

[8] Kúria Bfv.II.538/2014/19.

befektetők teljes köre, a hitelezők összessége.[9] A hitelezők összességét sértettnek tekintő bírósági álláspontok között olyan is fellelhető, amely az adós gazdálkodó szervezet sértetti minőségét nem ismeri el.[10]

3.3. *Az egyes hitelezők sértetti minőségének megítélése*

Az egyes hitelezők sértetti mivoltát elismerő álláspont abból indul ki, hogy a csődbűncselekmény valamennyi fordulata elsődlegesen a hitelező vagy a hitelezők érdekeinek védelmét szolgálja. E megállapítás nincs ellentétben azzal, hogy a csődbűncselekmény a gazdálkodás rendjét sértő bűncselekmények között helyezkedik el, mivel a hitelező a piacgazdaság működésének fontos láncszeme. A hitelező a régi Be.[11] és a hatályos Be.[12] sértett fogalmának is maradéktalanul megfelel. A Btk. megfogalmazásából kétséget kizáróan következik, hogy a bűncselekmény a sérelmet szenvedett hitelező vagy hitelezők jogos érdekét közvetlenül sérti. A csődeljárás, illetőleg felszámolási eljárás alatt lévő gazdálkodó szervezet vagyonának jogi helyzete sajátos, az egyben a hitelező, illetőleg hitelezők kielégítési alapja is. Ebből következően a csődbűncselekményt megvalósító magatartás hatása kettős. E magatartás következtében a kielégítési alap is közvetlenül és szükségszerűen sérül, esetleg el is vész, ezzel a hitelező érdeksérelme is bekövetkezik.

Mivel a hitelező a csődbűncselekmény sértettjének tekinthető, ebből következően polgári jogi igény bejelentésére, illetőleg – amennyiben annak egyéb feltételei is megvalósulnak – pótmagánvád előterjesztésére is jogosult.

Olyan álláspont is megfogalmazódott, mely a hitelezőt nem csupán a bűncselekmény sértettjének, hanem passzív alanyának is tekinti.[13]

A csődbűncselekmény vonatkozásában ténylegesen károsultnak az a hitelező minősül, akinek az adóssal szembeni követelése nem, vagy csak részben térül meg, mert a károkozó magatartás a vagyont elvonta, csökkentette, így a csődbűncselekmény esetében a bűncselekmény sértettjei az adós hitelezői, akik kárukat nem a gazdasági társasággal, hanem a Btk. szerinti tényállásszerű magatartással kárt okozó elkövetővel szemben érvényesítik.[14]

Minden hitelező teljeskörűen jogosult a sértetti jogok gyakorlására az őt érintő körben. A csődbűncselekmény esetében az adós gazdálkodó szervezeteknek jellemzően több hitelezőjük van, így az eljárásban több sértett is részt vehet.[15]

3.4. *A sértetti minőséget megkérdőjelező álláspontok*

Mind a szakirodalomban, mind a bírói gyakorlatban megjelentek olyan álláspontok is, melyek szerint a csődbűncselekménynek nincs sértettje.

---

[9] Magyar Büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára. (szerk.: Kónya István), hvgorac, Budapest, 2013. 404. §
[10] PKKB. 16.B.33.587/2016/2.
[11] 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról 51. §
[12] 2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról 50. §
[13] A Büntető Törvénykönyv kommentárja (szerk.: Belovics Ervin – Polt Péter) ORAC, Budapest, 2023. 404. §
[14] Egyes álláspontok kifejezetten hangsúlyozzák, hogy a hitelezői kárigény érvényesítése a Ptk. szerinti deliktuális felelősség alapján nem függvénye a felszámolási eljárásban történő hitelezői igénybejelentések. Polgári jogi igény érvényesítésének lehetősége csődbűncselekmény kapcsán, avagy a kielégítetlen hitelező a legsértettebb sértett? https://www.mabie.hu/attachments/article/155/A%20gazdas%C3%A1gi%20vagyon%20elleni%20b%C5%B1ncselekm%C3%A9nyek%20%C3%ADt%C3%A9lkez%C3%A9si%20gyakorlata.doc, 2023. december 13. Más megközelítés szerint a hitelező sértetti minősége nem vitatott, a csődbűncselekmény elbírálása kapcsán előterjesztett polgári jogi igényt azonban a bíróságnak egyéb törvényes útra kell utasítania. TIHANYI Márk: *A csődbűncselekmény és a polgári jogi igény: egy összeférhetetlen páros.* https://arsboni.hu/a-csodbuncselekmeny-es-a-polgari-jogi-igeny-egy-osszeferhetetlen-paros/, 2023. december 13.
[15] NAGY Károly: A sértetti jogok a gazdasági bűncselekmények miatt folytatott büntető eljárásokban. *Magyar Jog* 2012/12., 739-742.

Ezen megközelítésben elsődleges jelentőséget tulajdonítanak a csődbűncselekmény Btk. rendszerében történő fejezeti besorolásának, annak a ténynek, hogy a gazdálkodás rendjét sértő bűncselekmények között került elhelyezésre. Érvként jelenik meg, hogy a cselekmény büntetni rendeltsége a gazdasági élet szereplőit, mint egészet védi és az eredmény sem köthető a konkrét hitelező személyéhez. A bíróságok több esetben is arra a következtetésre jutottak, hogy ha a védett jogi tárgy absztrakt fogalom, akkor senkinek sem ismerik el sértettként az aktív legitimációs jogát.[16]

4. A sértetti minőség megítélésének alkotmányos szempontjai

Az Alkotmánybíróság 15/2023. (VII. 24.) AB határozatával megállapította, hogy a csődbűncselekmény sértettjéről szóló 6/2018. Büntető jogegységi határozat alaptörvény-ellenes, ezért a jogegységi határozatot megsemmisítette.

A legfőbb ügyész indítványában kérte, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmánybíróságról szóló *2011. évi CLI. törvény* (Abtv.) 37. § (2) bekezdése alapján állapítsa meg, hogy a Kúriának a csődbűncselekmény sértettjéről szóló 6/2018. Büntető jogegységi határozata alaptörvény-ellenes, és ezért a jogegységi határozatot közzététele időpontjától, 2018. július 27. napjától semmisítse meg. Álláspontja szerint a jogegységi határozat sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésén alapuló bírósághoz fordulás jogát, és az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésén alapuló jogorvoslathoz való jogot.

Az indítványozó álláspontja szerint a hitelező a sértett fogalmának maradéktalanul megfelel. Ehhez képest azzal, hogy a jogegységi határozat a hitelező sértetti minőségét nem ismeri el, őt megfosztja a sértetti, magánféli, illetőleg pótmagánvádlói jogok – egyebek mellett az őket e minőségükben megillető fellebbezési jog – gyakorlásától.

Az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Kúria támadott jogegységi határozatának az a rendelkezése, amely eleve kizárja csődbűncselekmény esetén a hitelezők sértetti minőségének a megállapítását, sérti az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésén alapuló bírósághoz fordulás jogát.

Ki kell emelni, hogy az Alkotmánybíróság nem vizsgálta a Kúria jogegységi határozatában foglalt jogértelmezés szakjogi helyességét, és nem foglalt állást abban a kérdésben, hogy a hitelező a csődbűncselekmény sértettjének minősül-e.

Megállapította ugyanakkor, hogy a bírósághoz fordulás jogának alkotmányos tartalma alapján azt általában nem lehet kizárni, hogy a pótmagánvádlóként fellépni kívánó hitelező olyan közvetlen jogsérelmet igazoljon, amely a sértetti minőségét megalapozná. Ebből következően az Alkotmánybíróság kizárólag azt a tényt értékelte, és az alapozta meg a Kúria jogértelmezésének alaptörvény-ellenességét, hogy e jogértelmezés következtében eleve kizárttá vált a pótmagánvádlói fellépés lehetősége, annak ellenére, hogy nincs olyan törvényi rendelkezés, amely ex lege kizárná a pótmagánvád lehetőségét csődbűncselekmény esetén.[17]

Miután az Alkotmánybíróság a támadott jogegységi határozatnak az Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdésébe való ütközését a bírósághoz fordulás jogával összefüggésben megállapította, kialakult gyakorlatának megfelelően az indítványozó által állított további alaptörvény-ellenességet – így a jogorvoslathoz való jog állított sérelmét – nem vizsgálta.

---

[16] BÉKÉS Ádám: A sértett helyet követel magának. In: *Tanulmányok Tóth Mihály professzor 60. születésnapja tiszteletére*. (szerk.: Gál István László), PTE ÁJK, Pécs, 2011, 65-73.

[17] Az ún. kollektív jogi tárgyakkal rendelkező bűncselekményekről (pl.: a gazdálkodás rendje) nem jelenthető ki általánosságban, hogy azoknak nem lehet sértettje, tehát a pótmagánvádlói fellépés eleve kizárt. A törvényi tényállás absztrakt típusára alapított kategorikus bírói jogértelmezés sérti a bírósághoz fordulás jogát. SZOMORA Zsolt: A sértetti (pótmagánvádlói) legitimáció alapjogsértő módon történő szűk értelmezése miatt semmisített meg az Alkotmánybíróság büntetőbírósági döntéseket. *Magyar Jog* 2023/10., 625-628.

Az Alkotmánybíróság utalt arra is, hogy szükségessé vált a pótmagánvádas eljárás gyakorlati tapasztalatai alapján felmerült egyes jogértelmezést igénylő kérdésekről szóló 90/2011. BK vélemény felülvizsgálata is.

Az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatához csatolt párhuzamos indokolások körében is megjelenik az a megközelítés, mely szerint a csődbűncselekmény jogi tárgya, valamennyi fordulatát illetően, a hitelező(k), a hitelezői érdek védelme. A bűncselekmény passzív alanya pedig az, akin vagy aki ellen a bűncselekményt elkövetik. Következésképpen kétségtelen, hogy a bűncselekmény a hitelező(k) ellenében van elkövetve. Az elkövetőnek egy adott gazdálkodó szervezetet fizetésképtelenségbe (stb.) vezető magatartása által pedig bár kétségtelen sérül az adott gazdálkodó szervezet érdeke is, viszont a tárgyiasult veszteség a hitelezőnél keletkezik. Ezt egyértelműen kifejezi a Btk. 404. §-a, miszerint „a hitelező kielégítését meghiúsítja"; magyarán nem történik meg a tartozás visszafizetése (ami a hitelező oldalán egyértelműen kár bekövetkezte). Ehhez képest pedig a hitelező – anyagi jogalapon álló, biztosított, törvény adta – eljárási jogosultsága, hogy sértett legyen, mivel a bűncselekmény a jogát vagy jogos érdekét sértette, s miután a kár nála áll be, így a közvetlenség sem kérdéses. E törvény adta jogát viszont a Kúria jogegységi határozata elvonta. A csődbűncselekmény esetében nem az adósság ténye, az eladósodottság, avagy egy gazdálkodó szervezetnek való károkozás önmagában a bűn, hanem az, ha – az adósságrendezési eljárás közepette – a hitelezők kielégítése meghiúsul. Ezért van annak jelentősége, hogy a sértett pótmagánvádra jogosultsága nem önmagában véve a sértett eljárási fogalmiságának, hanem az anyagi jog által védett jogi érdeknek a következménye.[18]

Szintén párhuzamos indokolásban megjelenő érvelés szerint a hatályos törvényszövegben a védett jogi tárgy is a hitelezők érdekeinek védelmére fókuszál, mindezt teszi a piacgazdaság megfelelő működése érdekében. Az elkövetési tárgy részben szintén a hitelezők kielégítésére szolgáló vagyon. Az egyes elkövetési magatartásoknál, majd később az eredmény szempontjából is, a hitelezői érdekek sérülnek több esetben, valamint akár már egy hitelező kielégítésének részbeni meghiúsulása esetén befejeződik a bűncselekmény, tehát több esetben hitelezői érdeksérelem nélkül meg sem valósul. Emellett példának okáért az észszerű gazdálkodás követelményének megsértése szempontjából (amely tényállási elem) is nagy jelentősége van a hitelezők csőd-, illetve felszámolási eljárás alatt kötött egyezségének. Csupán ezen példálózó felsorolás alapján is a közvetlen sérelem (ezáltal a sértetti minőség) adott és egyértelmű, ahogy a jogalkotói szándékból is kitűnik. Ugyanakkor rámutat arra, hogy a csődbűncselekmény esetében a hitelező nem feltétlen sértett, de adott esetben lehet az. Ezért is téves és alaptörvény-ellenes a jogegységi határozatban a hitelezők sértetti pozícióból történő kategorikus kizárása, holott mind nyelvtani, mind logikai értelmezés alapján egyértelmű a helyzet. Ezáltal teljes mértékben megfosztotta azokat – a jogalkotó szándéka szerint – a törvényi tényállásban is egyértelműen jelzett alanyi joguktól, és a pótmagánvádlói státusztól is.[19]

5. Konklúziók

A csődbűncselekmény sértettjére vonatkozó állásfoglalás során alapvető kérdés, hogy mit tekintünk a delictum jogi tárgyának.

Már az első magyar büntető törvénykönyv, a Csemegi-kódex megalkotása során vitatott volt, hogy a csalárd és vétkes bukást a közveszélyű, a közérdek elleni vagy a vagyon elleni delictumok körében helyezzék el.

[18] Márki Zoltán alkotmánybíró párhuzamos indokolása a csődbűncselekmény sértettjéről szóló 6/2018. Büntető jogegységi határozat alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről szóló 15/2023. (VII. 24.) AB határozathoz

[19] Szívós Mária alkotmánybíró párhuzamos indokolása a csődbűncselekmény sértettjéről szóló 6/2018. Büntető jogegységi határozat alaptörvény-ellenességének megállapításáról és megsemmisítéséről szóló 15/2023. (VII. 24.) AB határozathoz

Csemegi annak tulajdonított nagyobb jelentőséget, hogy a csalárd vagy vétkes bukott dolusa nem irányoztatik a közérdek ellen, s hogy maga az a cselekmény, melyet a tettes elkövet csak azokat károsítja meg, akik a bukottnak hiteleztek, illetőleg akik a bukott kötelezettségét megállapító valamely szerződést, váltót, utalványt stb. a bukott hitelére megszereztek. Ezért álláspontja szerint nincs elegendő ok arra, hogy a büntetendő bukás akár a közérdek elleni, akár a közveszélyű delictumok csoportjába soroltassék.

Ugyanakkor Csemegi is rámutat arra, hogy a csalárd és vétkes bukások által a közérdek nagyobb mérvben szenved, mint például a csalás, sikkasztás vagy a vagyon elleni más büntetendő cselekmények által. Főleg a többször előforduló csalárd és vétkes bukások következtében visszariasztatik a hitel, megakad s zavarba jő a forgalom, s nemcsak a közvetlenül érintett személyek vagyoni állapota szenved károsodást, hanem közvetve a forgalom fejlődésétől függő általános nemzetgazdászati érdek is veszélyeztetik.[20]

Angyal Pál a büntetendő vagyonbukás jogi természetét vizsgálván megállapítja, hogy a védelmi tárgy a hitelező vagyoni joga vagy anyagi érdeke, mely vagyonbukás esetén mindenkor sérelmet szenved, vagy legalábbis veszélyben forog éspedig tekintet nélkül arra bűnös-e a bukás vagy sem, illetőleg, hogy az csődnyitáshoz vezetett-e vagy sem. A jogrendnek, s ennek körében a büntetőjognak is az a feladata ide vonatkozóan, hogy egyfelől megfelelő keretek közé szorítsa a hitel igénybevételénél minden esetre szükséges jogi és gazdasági szabadságot, másfelől feleslegesen ne korlátozza az erők szabad játékát.[21]

Az *1878. évi V. törvénycikk* a Különös Részt negyvenkét fejezetre osztva tárgyalta, ezeken belül címekre felosztást nem tartalmazott. A Csemegi-kódex XXXV. fejezete értékelte a csalárd és vétkes bukást, majd a hitelsértésről szóló törvény 1932-ben a hitelezőket károsító cselekményekre változtatta a fejezet címét, s egyúttal újraszabályozta az e körbe tartozó delictumokat.

Az *1978. évi IV. törvény* a Btk. Különös Részét tizenegy fejezetre osztotta, a csődbűncselekmény beiktatását követően a gazdasági bűncselekményeket szabályozó XVII. fejezet I. Címében volt található. A gazdálkodási kötelességeket és a gazdálkodás rendjét sértő bűncselekmények cím alatt a törvény hatályon kívül helyezését megelőzően húsz delictum került elhelyezésre, meglehetősen eklektikus elrendezésben, s a bűncselekmények jogi és elkövetési tárgya, magatartása is igen eltérő volt.

A *2012. évi C. törvény* Különös Része harminchárom fejezetből áll, a fejezeteken belül címekre tagolás nem érvényesül, az egyes bűncselekmények önálló megnevezést kapnak. A Különös Részben a korábbinál több, azonban kisebb terjedelmű fejezet került kialakításra, a törvény Indokolása szerint éppen azért, hogy az egy fejezet alá tartozó bűncselekmények a védett jogtárgy alapján szorosabb kapcsolatban álljanak.

A magam részéről úgy ítélem meg, hogy a gazdálkodás rendjét sértő bűncselekményeket szabályozó XLI. fejezetbe foglalt bűncselekmények köre még mindig túl tág, a jogi tárgyak eltérőek. A fejezet 13 bűncselekményt foglal magában, a törvény Indokolása is elismeri, hogy a gazdálkodás rendjét, a hitelezői érdekek sérelmét, valamint a gazdálkodási kötelességeket sértő bűncselekményeket foglalja össze. Differenciáltabb elméleti megközelítésben az állapítható meg, hogy a fejezeten belül elkülöníthetőek hitelezővédelmi tényállások (pl.: csődbűncselekmény), üzleti, banki és tőzsdei érdekeket sértő bűncselekmények (pl.: gazdasági titok megsértése), a piac egyéb szereplőit, a tisztességes piaci magatartást sértő bűncselekmények (pl.: bennfentes kereskedelem), a gazdálkodó szervezetek tagjait (és hitelezőit) sértő vagy veszélyeztető bűncselekmények (pl.: saját tőke csorbítása) és az állami tevékenységgel, az állam gazdasági szerepvállalásával összefüggő bűncselekmények (pl.: engedély nélküli nemzetközi kereskedelmi tevékenység).

---

[20] Lásd részletesebben Csemegi Károly művei. (szerk. Edvi Illés Károly – Gyomai Zsigmond), Franklin-Társulat, Budapest 1904, II. kötet 433-435.

[21] ANGYAL Pál: *A magyar büntetőjog kézikönyve 5. kötet. Okirathamisítás. Bélyeghamisítás. Védjegybitorlás. Csalárd és vétkes bukás.* Athenaeum, Budapest, 1929, 147-148.

Érdemes utalni arra, hogy a német Btk.[22] Különös Része fejezetekre tagolódik, egyes fejezetek további címekre bomlanak, míg másoknál ilyen tagozódás nem érvényesül. A fizetésképtelenségi bűncselekmények rendszere (csődbűncselekmény, a csődbűncselekmény súlyosabb esete, számviteli kötelezettség megsértése, hitelező jogtalan előnyben részesítése, adós jogtalan előnyben részesítése) a büntető kódexben külön fejezetet képez (XXIV. fejezet)[23].

Saját, régebben kialakult álláspontom szerint a hitelezőket károsító bűncselekmények[24] elhelyezése hazánkban is a büntető kódex önálló fejezetében lenne célszerű, javaslataimat e körben már a Btk. kodifikáció során megtettem[25]. Mint láttuk, e megközelítésnek vannak történelmi gyökerei, és a törvény áttekinthetősége, a védett jogtárgy szerinti kellő differenciálás is ezt a megoldást támasztja alá.

Az önálló fejezetben történő elhelyezés hiánya sem változtat azonban azon a tényen, hogy a csődbűncselekmény elsődleges jogi tárgya a hitelezők védelme, a hitelnyújtás biztonsága, mint védelmet igénylő érték.

A Be. 50. § szerint sértett az a természetes vagy nem természetes személy, akinek vagy amelynek a jogát vagy a jogos érdekét a bűncselekmény közvetlenül sértette vagy veszélyeztette. A 90/2011. BK vélemény alapján azonban sértett lényegében a bűncselekmény passzív alanya, illetve az, akivel kapcsolatban a tényállásban meghatározott eredmény közvetlenül megvalósult. A sértett törvényi fogalmának e szűkítő értelmezését a joggyakorlat esetenként indokolatlanul tovább korlátozta a sérelem közvetett voltára való hivatkozással.

Mindez nem áll összhangban azzal, hogy a Be. megalkotásakor kiemelt jogalkotói cél volt a sértettek érdekeinek hangsúlyosabb védelme.[26]

A csődbűncselekmény tényállási elemei, különösen annak eredménye kétségtelenné teszik, hogy a hitelező a bűncselekmény sértettje lehet.[27] A sértetti minőséget megalapozó közvetlen jog-, illetve jogos érdek sérelmet minden ügyben körültekintően kell vizsgálni és arról számot kell adni.

FELHASZNÁLT IRODALOM

A Büntető Törvénykönyv kommentárja (szerk.: Belovics Ervin – Polt Péter) ORAC, Budapest, 2023.

ANGYAL Pál: *A magyar büntetőjog kézikönyve 5. kötet. Okirathamisítás. Bélyeghamisítás. Védjegybitorlás. Csalárd és vétkes bukás.* Athenaeum, Budapest, 1929.

BÉKÉS Ádám: A sértett helyet követel magának. In: *Tanulmányok Tóth Mihály professzor 60. születésnapja tiszteletére*. (szerk.: Gál István László) PTE ÁJK, Pécs, 2011, 65-73.

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

Csemegi Károly művei. (szerk. Edvi Illés Károly – Gyomai Zsigmond), Franklin-Társulat, Budapest, 1904.

[22] Strafgesetzbuch (StGB) Vom 15. Mai. 1871 (RGBl.127) in der Fassunk der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I 3322)

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

[24] A hitelezők érdekeit közvetlenül vagy közvetve sértő bűncselekményekre nézve lásd például: KERESZTY Béla: Az új társasági törvény a hitelezők érdekeinek védelmében. In: *Tanulmányok Dr. Bérczi Imre egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Acta Universitatis Szegediensis*, Szeged, 2000, 334.

[25] GULA József: A csődbűncselekmények de lege ferenda. *Büntetőjogi Kodifikáció,* 2008/1., 9-25.

[26] Alappal vethető fel az is, hogy a hivatkozott szűkítő joggyakorlat a sértett és a sértetti jogok gyakorlatósága vonatkozásában mennyiben felel meg az Európai Parlament és a Tanács 2012. október 25-i, a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló 2012/29/EU irányelv követelményeinek. Lásd: KISS Anna: A sértett szerepének változása az új büntetőeljárási törvényben. *Magyar Rendészet* 2017/5., 11-21.

[27] Az ettől eltérő, a sértett fogalmának tartalmát szűkítő bírói gyakorlat azt eredményezi, hogy az effektív sértett hitelezők e sértetti jogaikat mégsem gyakorolhatják. Lásd még MOLNÁR Gábor Miklós: A passzív alany és a sértett – az ítélkezési gyakorlat ingadozásai. *MJSZ* 2021, 3. különszám, 353-366.

FERENCZY Endre: A csődről vallott nézeteink változásáról. *Vezetéstudomány*, 1992/7.
GULA József: A csődbűncselekmények de lege ferenda. *Büntetőjogi Kodifikáció,* 2008/1., 9-25.
GULA József: A gazdálkodás rendjét sértő bűncselekmények. In: *Magyar Büntetőjog Különös Rész.* (Görgényi Ilona – Gula József – Horváth Tibor – Jacsó Judit – Lévay Miklós – Sántha Ferenc – Váradi Erika), Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2020, 807-819.
GULA József: Issues of the Regulation of Fraudulent Bankruptcy. In: *Jogi kihívások és válaszok a XXI. században.* (szerk.: Varga Zoltán), Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Miskolc, 15-24.
KERESZTY Béla: Az új társasági törvény a hitelezők érdekeinek védelmében. In: *Tanulmányok Dr. Bérczi Imre egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára. Acta Universitatis Szegediensis*, Szeged, 2000.
KISS Anna: A sértett szerepének változása az új büntetőeljárási törvényben. *Magyar Rendészet* 2017/5., 11-21.
Magyar Büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára. (szerk.: Kónya István), hvgorac, Budapest, 2013.
MOLNÁR Gábor Miklós: A passzív alany és a sértett – az ítélkezési gyakorlat ingadozásai. *MJSZ* 2021, 3. különszám, 353-366.
NAGY Károly: A sértetti jogok a gazdasági bűncselekmények miatt folytatott büntető eljárásokban. *Magyar Jog* 2012/12., 739-742.
Nagykommentár a Büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényhez (szerk.: Karsai Krisztina) https://uj.jogtar.hu/#doc/db/346/id/A13Y1369.KK/ts/20231222/, 2023. december 13.
Polgári jogi igény érvényesítésének lehetősége csődbűncselekmény kapcsán, avagy a kielégítetlen hitelező a legsértettebb sértett? https://www.mabie.hu/attachments/article/155/A%20gazdas%C3%A1gi%20vagyon%20elleni%20b%C5%B1ncslekm%C3%A9nyek%20%C3%ADt%C3%A9lkez%C3%A9si%20gyakorlata.doc, 2023. december 13.
SZOMORA Zsolt: A sértetti (pótmagánvádlói) legitimáció alapjogsértő módon történő szűk értelmezése miatt semmisített meg az Alkotmánybíróság büntetőbírósági döntéseket. *Magyar Jog* 2023/10., 625-628.
TIHANYI Márk: *A csődbűncselekmény és a polgári jogi igény: egy összeférhetetlen páros.* https://arsboni.hu/a-csodbuncselekmeny-es-a-polgari-jogi-igeny-egy-osszeferhetetlen-paros/, 2023. december 13.
TRÖNDLE, Herbert – FISCHER, Thomas: *Strafgesetzbuch und Nebengesetze Kommentar.* C.H. Beck, München, 2007.

THE RIGHT TO PRIVACY AS INTERPRETED BY THE CONSTITUTIONAL COURT

A MAGÁNÉLETHEZ VALÓ JOG AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG JOGÉRTELMEZÉSÉBEN

CSENGE HALÁSZ*

Abstract: The interpretation of the right to privacy is a cross-cutting issue, given that it is protected as a fundamental right declared in the Fundamental Law, as a right to privacy in the Civil Code and as a separate, sectoral rule in Act LIII of 2018. Given the fact that its concept is undefined - and in our view undefinable - it is of particular importance for the jurisprudence of the courts to give content to the general clause. In this respect, the case law of the European Court of Human Rights, the interpretation of the domestic Constitutional Court and the case law of the ordinary courts are noteworthy. In the present study, we will examine the issues of interpretation of the Constitutional Court.

Keywords: *right to privacy, Constitutional Court, case law, fundamental right, right to privacy*

Absztakt: A magánélethez való jog értelmezése jogágakon átívelő kérdést jelent. Ezt jól mutatja, hogy az Alaptörvényben deklarált alapvető jog, a Polgári Törvénykönyvben nevesített személyiségi jog és a 2018. évi LIII. törvény önálló, ágazati szabályként is oltalomban részesíti. Tekintettel arra, hogy a jogosultság fogalma meghatározatlan – és nézetünk szerint meghatározhatatlan – kiemelt jelentősége van a bírósági joggyakorlatnak a generálklauzula tartalommal való kitöltésében. E vonatkozásban kiemelhető az Emberi Jogok Európai Bíróságának a gyakorlata, a hazai Alkotmánybíróság jogértelmezése és a rendes bíróságok gyakorlata is. Jelen tanulmányban az Alkotmánybírósági jogértelmezés kérdéseit járjuk körül.

Kulcsszavak: *magánélethez való jog, Alkotmánybíróság, joggyakorlat, alapvető jog, személyiségi jog*

1. Introductory thoughts

As regards the right to privacy, no general definition can be given, which we do not consider desirable, as a narrow definition of entitlement would lose its general, gap-filling role.[1] For our part, we regard the right to privacy as a right which, deriving from human dignity and freedom of self-determination, is intended to guarantee the right of a person to be left alone, to remain aloof from others (both physically and psychically) and to have control over information about him or her.

This right must apply both vertically, in the relationship between the state and the citizen, and horizontally, in the relationship between individuals. The framework and guarantees for the protection of the former are laid down in international human rights instruments and in constitutional and other public law rules, while the horizontal scope is governed by private law and specific legislation.

From the point of view of the exploration of certain aspects of the right to privacy, the judicial case law has a special role to play, where it is an important question to be answered whether the right to privacy can be asserted independently or whether it can only be embodied in certain named

* **DR. HALÁSZ CSENGE PhD**
Assistant Lecturer,
University of Miskolc, Faculty of Law, Institute of Civil Sciences, Department of Commercial Law,
csenge.halasz@uni-miskolc.hu.

[1] At the same time, an almost untraceable body of legal literature has been produced to define its essence. See, for example: Betsy Sue Casman: The Right to Privacy in Light of the Patriot Act and Social Contract Theory, University Libraries, University of Nevada, 2011. 69., Fézer Tamás: A privátszféra polgári jogi védelmének alapkérdései. Debreceni Jogi Műhely, 2014/1-2.sz., Charles Fried: Privacy. The Yale Law Journal. Vol.77: 1968., Neil M. Richards - Daniel J. Solove: Prosser's Privacy Law: A Mixed Legacy, California Law Review, December 2010, Vol. 98, No. 6., Harry D. Krause: The right to privacy in Germany: Pointers for American legislation? In: Duke Law Journal, Vol.1965, No.3.

personality rights. From the nearly one hundred judgments we have studied, it can be concluded that the right to privacy is typically manifested and recognised through the protection of private home, contact, image, honour, reputation, private privacy and personal data, and that it is difficult to find examples of its independent interpretation in domestic jurisprudence.[2] So, in essence, the above-mentioned rights can be seen as individual, named sub-areas of the right to privacy. However, in order for a single act to entail the violation of several different privacy rights, it is essential that there is some kind of additional factual element, since without this, judicial interpretation of the law would run counter to the prohibition of double assessment. [3]

With regard to certain aspects of the right to privacy, the provision of Act LIII of 2018 on the Protection of Privacy (in short: Privacy Act), according to which family life is also included in the right to privacy, is worth mentioning.[4] For our part, we consider this regulation to be doctrinally questionable, as the right to family life and the right to privacy are to be interpreted separately, and the subject matter protected by the two rights cannot be identified with each other.

Overall, entitlement can be seen as a general, subsidiary right, which in practice can typically be exercised through one of its sub-areas. Privacy is in fact intended to protect the core of human personality, and its legal indeterminacy and flexibility of interpretation serve to leave the possibility of enforcement open, for example, in the case of infringements by technological novae. However, it is also important to note that the protection of privacy is not unlimited and that its direct and indirect limits are to be found in the rules of several branches of law.

Moving on to the constitutional regulation of this area, it can be noted that the right to privacy was not explicitly mentioned in Act XX of 1949, i.e. in the first written Constitution. Only a few privileges protecting the private sphere, such as the right to privacy of correspondence and the protection of the private home, were enshrined in the text of the Constitution.[5] As regards the Constitution, which has been amended on several occasions, the amendments made by Law I of 1972 and Law XXI of 1989, which have declared certain aspects of human personality more broadly, are worthy of mention.[6]

However, it can be noted that fundamental and personal rights were *"interpreted"* differently in the socialist state system, they were *"sleeping Beauty",* and began to wake up from this state as a result of the economic, social and technological changes that preceded the regime change. The fact that the right to privacy had already been declared in international legal instruments prior to this period clearly facilitated this process. It should be stressed that the Constitutional Court has been involved in the interpretation of this fundamental right since the very beginning of its work. In a 1994 decision, for example, it stresses that, although not enshrined in the text of the Constitution itself, the right to privacy is a fundamental right to protect the autonomy of the individual, which derives from the innate dignity of the human person. [7]

However, the rapid pace of social and technological development, in particular the rise of information technology, has increasingly called for the right to privacy to be protected by law. In this context, the draft Constitution already included a provision on the protection of private and family life, as Article V of the Constitution stated that *"Everyone has the right to respect for his private and family life, home, relations and reputation." The* Explanatory Memorandum to the Draft includes among the *"privacy rights"* the protection of private and family life, the home, the right to communicate with others in any way and in any form, and the right to respect for reputation. However, no more is said about the reasons for the legislation or why these ′privacy rights' are included in the draft.

---

[2] See, for example, BDT.2006.1365.No., BDT.2020.4138.No., BDT.2020.4138., BH.2018.21.No.
[3] Győr Court of Appeal P.20672/2017/9. no.
[4] Privacy Act. § 9.
[5] Act XX of 1949 on the Constitution of the Republic of Hungary, § 57.
[6] See Act II of 1972, Chapter VII, and Act XXI of 1989, Chapter XII.
[7] Decision 56/1994 (XI. 10.) AB, point 1.

The Fundamental Law, which entered into force on 25 April 2011, declares expressis verbis the right to privacy as a fundamental right deriving from human dignity. This entitlement is enshrined in the chapter on *"Freedom and Responsibility",* in line with other fundamental rights. In Article IV of the Constitution, it is declared that *"Everyone has the right to respect for his private and family life, his home, his relations and his reputation."* The regulation of private and family life together is essentially the same as the methodology used by international human rights instruments, which, in our view, can be justified by the extreme proximity of the subjects of rights to be protected. The protection of the home, the right to maintain contact and the protection of reputation are rights that fall within the scope of the protection of privacy, and their designation certainly indicates the legislator's intention to give them special protection.

Article IV was also affected by the Seventh Amendment to the Constitution, which entered into force on 28 June 2018. According to this article, *"Everyone has the right to respect for his private and family life, his home, his relations and his reputation. Freedom of expression and the exercise of the right of assembly shall not be to the detriment of the privacy, family life and home of others."*[8]

According to the detailed explanatory memorandum of the draft law on the seventh amendment to the Fundamental Law, *"as a result of technological development, digitalisation and the growth of media publicity, the protection of the individual's privacy is facing new challenges to which regulation must also respond; in the digital age, privacy protection no longer extends only to the intimate sphere, but also to a broader private sphere, the individual's family life, home and relationships."*[9] The Explanatory Memorandum also refers to the fact that the legislator recognised the importance of the conflict between the rights to privacy and other fundamental rights, and in view of this, it wished to declare at constitutional level that the right to privacy may be a limit to freedom of expression and assembly. It is also stressed that the scope of protection of privacy extends to the spatial sphere in which private and family life may unfold.

2. Interpretation of the right to privacy in the Constitutional Court's development of the law

In the context of the interpretation of the right to privacy as a fundamental right, it is inevitable to present the activity of the Constitutional Court (in short: AB), since this body has dealt with the right to privacy on several occasions since its establishment, in the course of which its findings, which can be compared with the case law of the ECtHR, have a significant impact on the assessment of the right in civil law and the development of judicial practice.

The Board first invoked privacy in 1991[10] , when it held that the collection and processing of personal data for any future use without a specific purpose could be considered unconstitutional. In the same decision, it also stated that the unrestricted use of a general and uniform personal identification number, the identity number, was also unconstitutional.

As regards privacy, the Board has ruled that processing for purposes other than those for which the data are intended exposes the personal data of data subjects to the processor, who may have access to them in their entirety and in context. This practice is considered to be rather worrying as it makes the private sphere transparent. The data obtained may give rise to a so-called personality profile, which in particular violates the rights of the individual and the human dignity of the data subjects.[11] Concerning the examination of the personal number, the panel explained that the use of such a number can lead to the loss of privacy, since the data obtained from the various registers can be used to create an artificial picture of the identity of the data subject, which effectively

[8] Article IV(1)-(2) of the Fundamental Law.
[9] T/332. proposal for the seventh amendment of the Fundamental Law of Hungary, detailed justification of Article 4.
[10] Decision 15/1991 (IV.13.) AB.
[11] Decision 15/1991 (IV.13.) AB, point III.1.

erodes the privacy of the data subjects. [12] This decision has drawn forward-looking conclusions on concerns of a fundamentally privacy-related nature, drawing attention to the technological threats to privacy.

In the same year, the Constitutional Court issued a decision on the unconstitutionality of certain provisions of the Law on Judicial Enforcement.[13] The decision explains that the right to human dignity includes not only the right to reputation but also, inter alia, the right to privacy. [14] Accordingly, it is contrary to the right to human dignity for a person to be subjected to coercion by public authorities without due cause, thereby unduly interfering with his private life. The same approach is also reflected in the 1994 decision of the Constitutional Court, which identified the protection of privacy as a fundamental right which serves to safeguard the autonomy of the individual and derives from the innate dignity of the human person.[15] The derivation of privacy from human dignity has been consistently upheld in the practice of the Constitutional Court in the subsequent period. [16]

In a 1995[17] decision, the panel assessed the relationship between the private sector and private housing. In its review of the law on the sale and rent of dwellings and premises, it held that the fundamental right to the inviolability of the private home is a fundamental component of the private sphere. This fundamental right can be related to the right of the owner, the occupier and other legitimate occupants of the dwelling, such as tenants, subtenants, etc., to a particular dwelling. [18]

In a 1997 decision, the Constitutional Court derived the general right to personality from the right to human dignity, of which the right to privacy is one of the key rights. [19]

Another decision[20] , also handed down this year, clarified the question of whether the right to privacy extends to the right to keep animals, when examining the unconstitutionality of a municipal regulation. In this respect, the AB followed the line of reasoning developed by the European Court of Human Rights. The Strasbourg forum held that the right to privacy includes the right to communicate with other persons, which cannot be extended to all living beings living in the vicinity of the person concerned.[21] In the light of this, the Constitutional Court has held that the keeping of animals is not covered by the constitutional protection of the right to privacy.

A 2001 decision[22] drew valuable conclusions on the relationship between the right to bear a name and the right to privacy. It has been explained that the right to a name is closely linked to two fundamental rights: on the one hand, it is an essential part of the right to self-identity and, on the other hand, it is also linked to the right to privacy. In this respect, the decision stated that civil law allows legal persons to use a name taken in private, provided that this does not harm the legitimate interests of others. The right to bear a name protects both registered and assumed names. A person's private name and his surname and given name as registered in the civil register may be the same or different. In this decision, the Constitutional Court also referred to Article 8 of the European Convention on Human Rights, given that, according to the case-law of the European Court of Human Rights, the protection of the right to bear a name is an intrinsic part of the right to privacy. [23]

A Constitutional Court decision in 2004 ruled that certain provisions of the law on the

[12] Decision 15/1991 (IV.13.) AB, point III.3.1.
[13] Decision 46/1991 (IX.10.) AB.
[14] Decision 46/1991 (IX.10.) AB, point III.
[15] Decision 56/1994 (XI.10.) AB .
[16] See, for example, Decision 1234/B/1995 AB, Decision 67/1997 (XII.29.) AB, Decision 1970/B/1997. AB.
[17] Decision 115/B/1995 AB.
[18] Decision 115/B/1995 AB. Point II.
[19] Decision 1970/B/1997 AB, point IV
[20] Decision 772/B/1997 AB.
[21] Decision 772/B/1997 AB, point IV.3.
[22] Decision 58/2001 (XII.7.) AB.
[23] Decision 58/2001 (XII.7.) AB. III.3.

protection of persons and property in the course of business and on the rules governing private investigation were unconstitutional. In this respect, the panel also examined the legality of the search of personal luggage for the purpose of property protection. [24] The decision ruled that, although the performance of security tasks is based on a civil law contract of entrustment, the search of the luggage of persons attending an event clearly affects the right to privacy of the persons concerned.[25] A security guard carrying out a baggage check is obliged to do so in such a way that the private and personal data of the person concerned cannot be accessed by unauthorised persons. The legislation challenged in the Constitutional Court complaint did not provide for rules on the protection of privacy, and its provisions allowed for the inspection of parcels without legal restrictions, so the AB found the relevant rules unconstitutional, as they unjustifiably restricted the right to privacy of the persons concerned. [26]

In a decision of the same year[27] it was explained that although the Constitution does not mention it as a specific, named fundamental right, it is the right to privacy, a fundamental right to the protection of the autonomy of the individual, which derives from the innate dignity of the human person and is based on the general right to personality derived from human dignity. According to the position taken by the College, it is a violation of the right to privacy for a person to be obliged to tolerate, against his will and without his consent, the access of a stranger to his private life, to witness coercive acts affecting him or to access information relating to his private life or personal data. [28]

Reflecting the challenges of technology, the 2005 Constitutional Court decision[29] examined the privacy implications of CCTV surveillance. In this respect, it was explained that the camera can be considered as a modern means of protecting property, but its use extends not only to objects but also to human persons and their behaviour. Electronic surveillance is capable of intruding into the private sphere and recording even sensitive situations in life without the knowledge of the person concerned. It has defined the essence of privacy as not being invaded or viewed without the will of the person concerned. In the event that unwanted access does occur, it may entail a violation not only of the right to privacy but also of other rights to human dignity, such as the right to self-determination or the right to bodily integrity. The Constitutional Court does not limit the scope of privacy protection to the private home and its surrounding areas, so that the fact that the use of security devices capable of accessing the private sphere may have an impact on the areas covered by privacy must be taken into account when drafting the legislation.[30] On the basis of these considerations, a surveillance system that can access without restriction the privacy of individuals on the grounds of security interests of persons and property cannot be operated. The Board also pointed out that, given the documentary nature of video recordings, their retention or disclosure to others may also infringe privacy. [31]

In a 2007 decision[32] , the Constitutional Court examined the impact of secret information gathering and secret data collection on the right to privacy. The decision explained that the law enforcement interest is clearly a common goal of social coexistence, but that the use of law enforcement tools should not constitute an unjustified intrusion into the privacy of legal subjects. The most narrowly defined domain of privacy, according to the AB's decision, is the private home, which is also intended to provide a space for individual autonomy and individual activity. Surveillance of the private home and access to private secrets in order to achieve law enforcement

[24] Decision 22/2004 (19.VI.) AB.
[25] Decision 22/2004 (19.VI.) AB. Point 1.1.
[26] Decision 22/2004 (19.VI.) AB. Point 1.4.
[27] Decision 43/2004 (XI.17.) AB.
[28] Decision 43/2004 (XI.17.) AB. III.2.
[29] Decision 35/2005 (X.5.) AB.
[30] Decision 35/2005 (X.5.) AB, point III.2.
[31] Decision 35/2005 (X.5.) AB. Point IV.2.1.
[32] Decision 2/2007 (I.24.) AB.

objectives is therefore only possible under an extensive system of legal safeguards. [33]

Subsequently, in its decision No. 144/2008 (26.XI.), the Constitutional Court ruled that the provisions of the Act on Criminal Records and Official Certificate of Morals were unconstitutional. In its decision, the panel examined the requirement of proportionality, on the basis that the essence of the right to privacy is to refrain from interfering with it, and that its justification and scope must therefore be interpreted strictly.[34]

A 2009 decision[35] looked at the provisions of the law on restraining orders in cases of intimate partner violence. The decision referred to the Declaration on the Elimination of Violence against Women adopted by the UN General Assembly in New York in 1993, which was significant in that it classified certain activities that had previously been considered private as public. In this respect, it obliges States to establish various sanctions to prevent acts of violence against women. [36] The Constitutional Court has also explained that the fact of State interference in private family relations is created by the violence itself, which invalidates the traditional principles of the protection of privacy in these situations.[37] In the light of those principles, the AB held that violence in private relationships could constitutionally justify the State's intrusion into the private sphere.

In its Decision No 165/2011 (20.12.2011) AB, the Constitutional Court referred to the right to private property as part of the private sphere. The decision referred to the view previously developed by the Constitutional Court, which described the private sphere as an area closed off from others, where no one can enter against his or her will. It defined the right to privacy as the totality of knowledge, information, data, etc., the secrecy of which from others, in particular from public authorities, must be guaranteed by law.[38]

The entry into force of the Fundamental Rights Act has brought with it a number of new questions of interpretation of fundamental rights. In an ex-post review procedure launched in 2011, it was found that the Fundamental Law protects privacy more broadly than the Constitution, since it protects not only private home and private property, but also private and family life, as well as home and contact. [39]

A 2014 decision contains important findings on the relationship between human dignity and privacy, stating that, with regard to the protection of privacy, the practice developed by the AB in relation to the Constitution, according to which the essence of privacy is that it cannot be invaded or viewed against the will of the person concerned, is still upheld. Under the Constitution, the protection of privacy is not limited to the internal private sphere, but also extends to the so-called private sphere in the broader sense, and to the spatial sphere in which private and family life unfolds. In addition, the social image of an individual's life, which typically manifests itself in the right to reputation, is also protected in its own right.

As regards privacy, the decision also highlighted the close link with human dignity and the right to informational self-determination. The link between the right to informational self-determination and privacy is that both involve the right of an individual to disclose information about him or herself. The limitation of the right to informational self-determination, unlike the right to privacy, is not adapted to the nature of the data, but to its use. The right to information comprehensively protects an individual's personal data, regardless of the way in which it came into the possession of the controller. [40]

Also in a decision of the same year[41] , the AB interpreted the relationship between the right to a likeness and privacy under the Fundamental Law. In relation to the right to image, it was

[33] Decision 2/2007 (I.24.) AB, point 3.7.1.
[34] Decision 144/2008 (26.XI.) AB, point 1.4.1.
[35] Decision 53/2009 (6.5.2009) AB.
[36] Decision 53/2009 (6.5.2009) AB, point 2.
[37] Decision 53/2009 (6.5.2009) AB, point 4.1.
[38] Decision 165/2011 (20.12.2011) AB, point 3.2.1.
[39] Decision 2/2014 (I. 21.) AB.
[40] Decision 17/2014 (30.V.) AB, paragraphs 27-28-29.
[41] Decision 28/2014 (IX. 29.) AB.

explained that it has different roots in the Anglo-Saxon and Continental legal systems. Taking the United States as a starting point, *privacy*, the *"right to be left alone",* falls within the constitutionally protected right to privacy, which has three essential aspects: secrecy, anonymity and the right to privacy. In contrast, in Europe it is derived from the right to self-determination and human dignity and is declared as a specific right to privacy. Privacy, unlike the right to the image, is not specifically directed at the representation, but is judged according to the subject and place of communication. In this respect, the fundamental condition for invoking the right to privacy, namely the right to withdraw, is generally absent in the case of photographs taken in public places. However, secret photographs and photographs taken from a great distance with a telephoto lens are subject to a different assessment.

In 2016[42] the Constitutional Court examined the relationship between freedom of assembly and the right to privacy. In this respect, the AB emphasised the protection of the physical dimension of privacy. Respect for private and family life implies the traditional fundamental right to the inviolability of the private home, given that the private home is the arena of private life. A conflict between the two fundamental rights arose in relation to the holding of a demonstration, which the Constitutional Court had to resolve. In this respect, the AB ruled that the tolerance required of a democratic society does not justify putting actors involved in the formation of opinions under pressure by disproportionate interference with their fundamental right to privacy. This does not mean, however, that a demonstration in a public space necessarily entails a violation of the right to privacy of the persons concerned, but that persons living in the immediate vicinity of the demonstration may legitimately claim the protection of the privacy of their homes. Where a demonstration protected by the right of freedom of assembly disturbs the peace of the persons concerned only temporarily and in a manner which does not disproportionately infringe their right to privacy, they cannot successfully claim that the right to privacy has been infringed. [43]

Important findings are also linked to the Constitutional Court's review of the Curia's 2017 judgment.[44] The decision of the Constitutional Court stated that the courts must seek to strike an appropriate and fair balance between privacy and the right to freedom of expression on a case-by-case basis, weighing all the circumstances of the particular case. Public curiosity alone cannot be the basis for determining the public interest nature of an issue. In the context of a conflict between the right to freedom of expression and the right to privacy, the very substantial weight of the public interest and the need to inform public opinion may require a restriction on the protection of personal data, notwithstanding the fact that the petitioner is not a public figure. Constitutionally, however, this can only be done if the disclosure of the data or information belonging to the private sphere of the non-public figure was of such novelty or news value that it was indispensable for informing public opinion. Courts must also take these into account in order to ensure that their decisions meet the constitutionality criterion. [45]

After the seventh amendment to the Fundamental Law, these principles cannot be effectively enforced, given that the current text of the Fundamental Law clearly provides for the protection of privacy in the event of a conflict between freedom of expression and freedom of assembly.[46]

3. Summary

Overall, the Constitutional Court has dealt with the protection of privacy[47] in about one hundred and ten decisions. According to the established practice, the Constitutional Court considers privacy to be an important component of human dignity, closely linked to freedom of self-

[42] Decision 13/2016 (VII. 18.) AB.
[43] Decision 13/2016 (VII. 18.) AB. Paragraphs 40-43.
[44] Decision 3212/2020 (19.VI.).
[45]Decision 3212/2020 (19.VI.) AB. Paragraph 64.
[46] Decision 3212/2020 (19.VI.) AB. Paragraph 34.
[47] The Constitutional Court consistently uses the term privacy instead of the right to privacy.

determination. In the view of the AB, privacy is violated if someone gains access to it against the will of the person concerned without his or her consent. Unauthorised intrusion is therefore the essential feature of the invasion of privacy.

The above judgments also highlight the rights that the AB identifies as specific aspects of the right to privacy. These include the right to the protection of the private home as the physical realisation of privacy, the right to reputation, the right to a likeness, the right to private secrets and the right to the protection of personal data, which essentially manifest the protection of the private psychological sphere.

A prominent part of the Constitutional Court's practice is to resolve conflicts of interests with other fundamental rights and rights of personality. In this regard, the judgments illustrated above show that the Constitutional Court has sought to strike a balance, but the current legislation provides a narrower margin of appreciation than in the past.

Used literature:

1) Betsy Sue Casman: The Right to Privacy in Light of the Patriot Act and Social Contract Theory, University Libraries, University of Nevada, 2011. 69.
2) Charles Fried: Privacy. The Yale Law Journal. Vol.77: 1968.
3) Fézer Tamás: A privátszféra polgári jogi védelmének alapkérdései. Debreceni Jogi Műhely, 2014/1-2.sz.
4) Harry D. Krause: The right to privacy in Germany: Pointers for American legislation? In: Duke Law Journal, Vol.1965, No.3.
5) Neil M. Richards - Daniel J. Solove: Prosser's Privacy Law: A Mixed Legacy, California Law Review, December 2010, Vol. 98, No. 6.

Used legislation:

1) Act XX of 1949 on the Constitution of the Republic of Hungary, § 57.
2) Act LIII of 2018 on the Protection of Privacy
3) Fundamental Law of Hungary
4) T/332. proposal for the seventh amendment of the Fundamental Law of Hungary, detailed justification of Article 4.

Used Constitutional Court decisions:

1) Decision 15/1991 (IV.13.) AB.
2) Decision 46/1991 (IX.10.) AB.
3) Decision 56/1994 (XI.10.) AB .
4) Decision 115/B/1995 AB.
5) Decision 1970/B/1997 AB.
6) Decision 772/B/1997 AB.
7) Decision 58/2001 (XII.7.) AB.
8) Decision 22/2004 (19.VI.) AB.

9) Decision 43/2004 (XI.17.) AB.
10) Decision 35/2005 (X.5.) AB.
11) Decision 2/2007 (I.24.) AB.
12) Decision 144/2008 (26.XI.) AB.
13) Decision 53/2009 (6.5.2009) AB.
14) Decision 165/2011 (20.12.2011) AB.
15) Decision 2/2014 (I. 21.) AB.
16) Decision 17/2014 (30.V.) AB.
17) Decision 28/2014 (IX. 29.) AB.
18) Decision 13/2016 (VII. 18.) AB.
19) Decision 3212/2020 (19.VI.).
20) Decision 3212/2020 (19.VI.) AB.

FÖLDEKEN FENNÁLLÓ OSZTATLAN KÖZÖS TULAJDON FELSZÁMOLÁSÁRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY HATÁSA A FÖLDÖRÖKLÉS SZABÁLYOZÁSÁRA*

THE IMPACT OF THE ACT ON THE LIQUIDATION OF UNDIVIDED COMMON OWNERSHIP OF LAND ON THE REGULATION OF LAND SUCCESSION

HORNYÁK ZSÓFIA**

Absztrakt: A földeken fennálló osztatlan közös tulajdon felszámolásáról szóló törvény új rendelkezéseket vezetett be a földöröklés egyébként sem túl koherens szabályozási rendszerébe. Az új szabályok a törvényes öröklés esetén igyekeznek megelőzni az osztatlan közös tulajdonok kialakulását, ennek érdekében az újonnan lefektetett szabályokat abban az esetben kell alkalmazni, ha többen közösen örökölnék a mezőgazdasági földet.

***Kulcsszavak**: mezőgazdasági föld, földöröklés, törvényes öröklés, végintézkedésen alapuló öröklés, osztatlan közös tulajdon felszámolása*

Abstract: The Act on the Liquidation of Undivided Common Ownership of Land has introduced new provisions into the already incoherent regulatory system of land succession. The new rules aim to prevent the emergence of undivided common ownership in the case of intestate succession, and to this end the newly laid down rules apply in cases where several persons would jointly inherit agricultural land.

***Keywords**: agricultural land, land succession, intestate succession, testamentary disposition, liquidation of undivided common ownership*

1. Bevezető gondolatok

A mezőgazdasági földek öröklésére vonatkozó szabályozás az elmúlt néhány évben jelentős változáson ment keresztül Magyarországon. A mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvény (a továbbiakban: földforgalmi törvény vagy Fftv.)[1] alapvetően kivette

*„Ez a tanulmány az Új Széchenyi Terv és a Next Generation EU program támogatásával valósult meg a „Társadalmi Innovációs Nemzeti Laboratórium" elnevezésű, RRF-2.3.1-21-2022-00013 projekt keretein belül."

**DR. HORNYÁK ZSÓFIA, PhD, egyetemi adjunktus, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézete, Agrár- és Munkajogi Tanszék, 3515 Miskolc, Egyetemváros, zsofia.hornyak@uni-miskolc.hu

[1] 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 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 kormányváltozások 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

a hatálya alól a törvényes öröklés jogcímén történő földtulajdonszerzést, így a Ptk. általános öröklési szabályai alá utalva azt. Ellenben a végintézkedés útján történő öröklésre kiterjed a törvény hatálya, arra vonatkoznak a törvény által bevezetett tulajdonszerzési feltételek, melyek a föld egyben tartását és szakértelemmel rendelkező személy általi megszerzését preferálják, de speciális jogcímként kezeli a végintézkedést az Fftv., és az általános tulajdonszerzési feltételekhez képest eltéréseket határoz meg ezen jogcímen történő tulajdonszerzésre.

Az a helyzet, hogy a végintézkedés útján történő földöröklésre léteznek speciális szabályok, míg törvényes öröklés esetén az általános öröklési szabályok alkamazandóak, némileg változott 2023. január 1. napjától, ugyanis akkortól hatályosak a földeken fennálló osztatlan közös tulajdon felszámolásáról szóló 2020. évi LXXI. törvénybe (a továbbiakban: Foktftv.) később beiktatott, speciális, a földek törvényes öröklésére vonatkozó rendelkezések arra az esetre, ha többen közösen öröklik a földet.[2] Ezeknek a rendelkezéseknek a jogszabályba történő beiktatása kicsit kalandosan történt meg, ugyanis az agrárgazdaságok átadásáról szóló 2021. CXLIII. törvény (a továbbiakban: Gazdaságátadási törvény) közlönyállapot szerinti 29. §-a tartalmazta azt a rendelkezést, ami beemelte volna a törvényes öröklés vonatkozásában a speciális szabályokat a Foktftv.-be. Ám a jogalkotó végül az egyes földügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2022. évi LXVII. törvény 60. §-ában helyezte el azt a rendelkezést, mely a speciális törvényes öröklési szabályokat a mezőgazdasági földek vonatkozásában beiktatta a Foktftv.-be. Így tehát nem az agrárgazdaságok átadásáról szóló törvény 29. §-a alapján került rendezésre a kérdés, hiszen ez a szakasz nem lépett hatályba, és az abban található szabályozáshoz képest eltéresekkel került be a Foktftv.-be a 18/A. § és 18/B. §, melyek az osztatlan közös tulajdon megszüntetéséről szólnak öröklés esetére. Szeretnék rávilágítani arra, hogy milyen eltérésekkel léptek végül hatályba a Foktftv. ide vonatkozó rendelkezései, valamint szeretném megvizsgálni, hogy mely normaszöveg lenne vagy lett volna megfelelőbb a birtokpolitikai céloknak való megfelelés érdekében.

2. Az új szabályokról

Vizsgálatom tárgya először a Foktftv. hatályos szabályozása, ennek értelmében, ha a törvényes öröklés szabályai szerint több örököstárs közösen örökli a mezőgazdasági földet, – ideértve a csupán kötelesrészre jogosult, de a kötelesrészét a földből természetben megkapó törvényes örököst is –, akkor az örököstársak négy lehetőség közül választhatnak annak érdekében, hogy a földön ne keletkezzen osztatlan közös tulajdon, a) osztályos egyezséget kötnek, vagy b) a földet vagy abból az örökrészét az örököstárs vagy az örököstársak az öröklésben érdekelt más személyre, a kieséses örökösre vagy a hagyatéki hitelezőre átruházza, illetve átruházzák, vagy c) az örököstársak a földet egyben értékesítik, vagy d) az örököstársak a földet, illetve az örökrészt az állam javára ingyenesen felajánlják.

Amennyiben az előbbiek nem vezetnek eredményre, a földön fennálló tulajdoni hányadot az örököstársak – ideértve a csupán kötelesrészre jogosult, de a kötelesrészét a földből természetben megkapó törvényes örököst is – a törvényes öröklés szabályai szerint öröklik meg[3] azzal, hogy azt öt éven belül[4] a) egyben értékesíteniük kell, vagy b) egyikük tulajdonába kell adni,

---

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.; ZSOHÁR András: A termőföldről szóló törvény módosításának problémái. *Gazdaság és Jog* 2013/4., 23-24.

[2] Foktftv. 18/A. §, 18/B. §.; Erről lásd: KISS Tibor: A termőföld öröklésének új szabályai. *Gazdaság és Jog* 2022/7-8., 39-43.

[3] A csupán kötelesrészre jogosult, de a kötelesrészét az ingatlanból természetben megkapó törvényes örökös pedig kötelesrész kiadása jogcímén szerzi meg.

[4] A teljes hatályú hagyatékátadó végzés jogerőre emelkedését, az ideiglenes hatályú hagyatékátadó végzés teljes hatályúvá válását megállapító végzés jogerőre emelkedését, a He. 89. §-a szerinti végzés jogerőre emelkedését, hagyatéki per esetén az ítélet jogerőre emelkedését követő öt éven belül.

vagy c) az állam javára ingyenesen fel kell ajánlaniuk, vagy d) a földön fennálló osztatlan közös tulajdont a 2. alcím szerinti eljárás (*Az osztatlan közös tulajdon megszüntetése a föld megosztásával*) vagy – a feltételeinek fennállása esetén – a 3. alcím szerinti eljárás (*Az osztatlan közös tulajdon megszüntetése a föld egyetlen tulajdonostárs tulajdonába vétele útján*) kezdeményezésével meg kell szüntetniük. Ha az örököstársak ezeket nem teljesítik, akkor a törvényes örökléssel érintett föld kényszerértékesítésére kerül sor.[5]

Analógia útján került lefektetésre az előbbiek mintájára a törvényi rendezés arra az esetre, ha a hagyaték tárgya osztatlan közös tulajdonban álló mezőgazdasági földön fennálló tulajdoni hányad, amit a törvényes öröklés szabályai szerint több örököstárs közösen örököl.[6]

Tehát a törvény által bevezetett rendelkezések a mezőgazdasági föld törvényes öröklésének szabályozására arra az esetre vonatkoznak, ha több örököstárs közösen örökli a földet, ám nem tartalmaznak arra vonatkozóan rendelkezést, ha egy örökös törvényes öröklése következik be. Jóllehet azért, mert ebben az esetben nem keletkezne osztatlan közös tulajdon, tehát nem fenyeget a föld elaprózódásának veszélye, viszont így azon elvek és célok, melyek az agráriumhoz kötődnek és a szakértelemmel rendelkező személy tulajdonszerzését preferálják, nem érvényesülnek.

Ám valóban a nagyobb problémát az jelenti, amikor több örököstárs közös öröklésére beszélünk. Érdemes megvizsgálni a törvény által meghatározott lehetőségeket, melyek törvényes öröklés esetén az örököstársak rendelkezésére állnak. Az elsődleges cél a helyzet mihamarabbi rendezése lenne, valamint, hogy ne következzen be a törvényes öröklés által az örököstársak közös öröklése a föld vonatkozásában. Az erre nyitva álló négy lehetőséget tekinteném át a következőkben.

3. Az örököstársak lehetőségeiről

Az örököstársaknak lehetőségük van osztályos egyezséget kötni. Osztályos egyezség esetén a hagyatékot öröklés jogcímén kell átadni az egyezség szerint,[7] annak ellenére, hogy az örökhagyó hagyatékának elosztásáról jelen esetben az örökösök fognak dönteni. Az osztályos egyezség megkötésének feltételei a következők: a) csak olyan személyek köthetik meg, akik az örökhagyó hagyatékában örökösként részesednek, és az egyezség alapján minden örökösnek részesednie kell valamilyen mértékben a hagyatékból, b) csak a hagyaték tárgyaira vonatkozhat az egyezség, de nem kell, hogy a hagyaték egészére kiterjedjen, c) a hagyatéki eljárás során kell megkötni az egyezséget, d) a hagyatékot öröklés jogcímén kell átadni, tulajdonképpen élők közötti ügylet tartalma alapján, de nem minősül élők közötti ügyletnek, e) a hagyaték megnyílásának időpontjára visszamenőlegesen áll be az egyezség hatálya.[8] Annak érdekében, hogy a birtokpolitikai célok érvényesülni tudjanak, jelen osztályos egyezség megkötése során az örököstársaknak arra kell törekednie, hogy a föld egy kézben maradva, kizárólag egyikőjük tulajdonába kerüljön, bár ezen pont vonatkozásában ezt így külön nem nevesíti a jogszabály.

További lehetősége az örökösöknek, hogy a földet (a földből az örökrészét) az örököstárs vagy örököstársak az öröklésben érdekelt más személyre, a kieséses örökösre vagy a hagyatéki hitelezőre átruházza, illetve átruházzák, akként, hogy ezzel közös tulajdon nem keletkezik.

Dönthetnek úgy is az örököstársak, hogy a mezőgazdasági földet egyben értékesítik, ebben az esetben eladóként az örököstársak közössége vesz részt az értékesítésben. Ilyenkor az ingatlan-

[5] Foktftv. 18/A. §.
[6] Foktftv. 18/B. §.
[7] Ptk. 7:93. §.
[8] FABÓ Tibor: *Az örökös jogállása*. In: *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja IV. kötet* (szerk.: Osztovits András), Opten Informatikai Kft., Budapest, 2014, 737-738.; Hetv. 6. § (1) bek. k) pont.

nyilvántartásban az örököstársak közösségének tagjait közbenső jogszerzőként kell feltüntetni az egyes örököstársakat illető tulajdoni hányad feltüntetése nélkül.[9]

Az utolsó lehetőségük pedig, hogy a földet, illetve az örökrészt az állam javára ingyenesen felajánlják. A Hetv. ide vonatkozó rendelkezése értelmében ha az örököstársak a hagyatéki eljárásban az általuk öröklés jogcímén megszerzett, mező-, erdőgazdasági hasznosítású földet, vagy tanyát, az ahhoz tartozó berendezést, felszerelési tárgyakat, állatállományt, munkaeszközöket ajándék jogcímén az államnak felajánlják, az ajándékot elfogadottnak kell tekinteni, és a közjegyző a felajánlott vagyontárgyat ajándék jogcímén az államnak adja át, az ajándékozó örököstársak pedig öröklés jogcímén közbenső jogszerzőként kerülnek megjelölésre. Ilyen esetben az örökös illetékfizetési kötelezettségére az örököstársnak való ingyenes átengedés szabályait kell alkalmazni.[10] A törvény indokolása értelmében ez a rendelkezés a mezőgazdasági földeknek a többszöri öröklések következtében történő elaprózódása miatt jött létre, ugyanis az így kialakult sok kis méretű föld forgalomképtelenséget eredményezett, valamint az ingatlan-nyilvántartásban is kezelhetetlenné vált. A jogszabály ezért tette lehetővé a továbbaprózódás elkerülése érdekében, a mezőgazdasági termelés célját szolgáló föld és a hozzá tartozó eszközök külön visszautasításának lehetősége alapján, hogy ezen hagyatéki vagyontárgyakat felajánlhassa az örökös a Magyar Állam javára, mely ajándékot az állam automatikusan elfogadja. A gyakorlatban az értéktelen hagyatékrész az örökösök visszautasítása következtében, mint szükségképpeni törvényes örökösre szállna az államra, de az ajándékozással és annak elfogadásával az eljárás jócskán lerövidül, ugyanis nem kell beszerezni a visszautasítás miatt kiesett örökösök helyébe lépő örökösök visszautasító nyilatkozatait. Ez a lehetőség főként a mezőgazdasági termeléssel hivatásszerűen nem foglalkozó örökösök mentesítését szolgálja.[11]

Egyetértek Kiss Tibor azon álláspontjával, hogy a jogalkotónak érdemes lett volna egy sorrendet felállítania, hogy mi is a preferált rendezési mód az örököstársak számára, ugyanis a négy lehetőség vagylagosan került nevesítésre a törvényben, mely felsorolás nem jelöl egyben sorrendiséget is. A téma vonatkozásában Kiss Tibor másik megállapítása arra irányult, hogy bármely megszüntetési módot választják az örököstársak, az az örökös, aki így nem szerzi meg a föld tulajdonjogát, ellentételezést kap, kivéve az állam javára történő felajánlás esetén. A cikk megírásakor viszont még úgy fogalmazott, hogy bár a jogszabályszövegben nem szerepel, de ebben az esetben az államtól kell megfelelő ellentételezést kapnia a törvényes örökösöknek, viszont ekkor még nem volt megtalálható a tervezett normaszövegben az ‘ingyenesen’ kifejezés.[12] Tehát a 2023. január 1-i hatálybalépésnél már egyértelműen állam javára történő ingyenes felajánlással találkozunk, semmilyen ellentételezésről nincs szó. Ám annak érdekében, hogy közelítésre kerüljenek egymáshoz a végintézkedés útján történő öröklés és a törvényes öröklés szabályai mezőgazdasági föld esetén, érdemes lenne elgondolkozni végintézkedés útján történő öröklés esetére a Fölforgalmi törvény szabályai között megjelenő, kompenzációra vonatkozó rendelkezés átültetéséről. E szerint, ha a mezőgazdasági igazgatási szerv megtagadja az örökös javára a tulajdonszerzés jóváhagyását, és a föld törvény erejénél fogva az állam tulajdonába és a Nemzeti Földalapba kerül, akkor az örököst kártalanítás illeti meg. A kártalanítás összege az ingatlan értékbecslésében megállapított érték, melyből le kell vonni az államot mint örököst terhelő hagyatéki tartozások összegét. Az értékbecslés elkészítéséről és a kártalanítás megfizetéséről a tulajdonosi joggyakorló gondoskodik a Nemzeti Földalap kezeléséért felelős szerv tulajdonosi joggyakorlásának ingatlan-nyilvántartási bejegyzését követő 60 napon belül.[13]

Amennyiben egyik lehetőségben sem tudnak megállapodni az örököstársak, abban az esetben a törvényes öröklés rendje szerint fogják örökölni a mezőgazdasági földet közösen, a

[9] Foktftv. 18/A. § (2) bek.
[10] Hetv. 94. § (3) és (4) bek.
[11] LÁNYINÉ TOLDI Judit: Harc a zsebszerződések ellen – közjogi korlátok és közjegyzői közreműködés a termőfölddel kapcsolatos jogügyletekben. *Közjegyzők Közlönye* 2013/2., 25.
[12] KISS: i.m. 42.
[13] Fftv. 34. § (4) bek.

tulajdoni hányadok megjelölésével azzal a megkötéssel, hogy öt éven belül az osztatlan közös tulajdont meg kell szüntetniük a következő lehetőségek valamelyikével: a) egyben értékesíteniük kell, vagy b) egyikük tulajdonába kell adni, vagy c) az állam javára ingyenesen fel kell ajánlaniuk, vagy d) a földön fennálló osztatlan közös tulajdont a 2. alcím szerinti eljárás (*Az osztatlan közös tulajdon megszüntetése a föld megosztásával*[14]) vagy – a feltételeinek fennállása esetén – a 3. alcím szerinti eljárás (*Az osztatlan közös tulajdon megszüntetése a föld egyetlen tulajdonostárs tulajdonába vétele útján*[15]) kezdeményezésével meg kell szüntetniük. Az eddigiek során ezek közül részleteiben nem foglalkoztam két esettel, 1) az osztatlan közös tulajdon megszüntetése a föld megosztásával, valamint 2) az osztatlan közös tulajdon megszüntetése a föld egyetlen tulajdonostárs tulajdonába vétele útján, ám jelen tanulmány keretei között ezek részletes elemzésével nem kívánok foglalkozni, csupán annyit emelnék ki, hogy az osztatlan közös tulajdon megszüntetését bármely tulajdonostárs kezdeményezheti az ingatlanügyi hatósághoz benyújtott, a folyamatban lévő megosztás tényének feljegyzésére irányuló kérelemmel.[16] Az osztatlan közös tulajdonviszonyok rendezésének a birtokelaprózódás is a velejárója – például megosztás esetén – , ám annak érdekében, hogy az üzemszerű mezőgazdasági művelésre alkalmas méretű területek jöjjenek létre,[17] a törvény területi minimumot is meghatároz az így kialakításra kerülő mezőgazdasági földek vonatkozásában, mely szerint az osztatlan közös tulajdon megszüntetése eredményeként kialakításra kerülő föld – ide nem értve a földek megközelítésére szolgáló utat – nem lehet szőlő, kert, gyümölcsös, nádas művelési ág esetén 3000 m2-nél, szántó, rét, legelő, erdő és fásított terület művelési ág esetén, valamint olyan föld esetén, 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 föld esetén a kisebb területi minimummal rendelkező művelési ágra vonatkozó mérték irányadó. Ha a megosztási eljárás tárgya zártkerti földnek minősülő ingatlan, az osztatlan közös tulajdon megszüntetése eredményeként kialakításra kerülő föld nem lehet 1000 m2-nél kisebb területnagyságú.[18] Ha a földből nem alakítható ki legalább két, a területi minimumnak megfelelő mezőgazdasági föld, a megosztásnak nincs helye, hanem a földet egyetlen tulajdonostárs veheti tulajdonba. Ilyen esetben a föld bármely tulajdonosa kezdeményezheti a többi tulajdonostárs tulajdoni hányadának bekebelezését.[19]

4. Az új szabályozás kapcsán felmerülő kérdésekről

További kérdésként merülhet fel a birtokpolitikai céloknak való megfelelés vonatkozásában, hogy mi történhet az alatt a maximum öt év alatt, amíg nem történik meg az örököstársak által a törvényes öröklés jogcímén közösen örökölt föld vonatkozásában az osztatlan közös tulajdon megszüntetése a törvényben felsorolt lehetőségek valamelyikének alkalmazásával. Ugyanis ebben az esetben az általános polgári jogi öröklési szabályok szerint öröklik az örökösök közösen a földet, tehát semmilyen, a földforgalmi szabályozás által érvényesített elv, rendelkezés nem fog érvényesülni, így könnyen előfordulhat, hogy a földet öröklő örökösök nem fognak megfelelően gazdálkodni a területen, de további problémaként merülhet fel bármelyikőjük halála ezen időszak alatt, ami további örökösök tulajdonosként történő belépését, ezáltal a tulajdonosi lánc szélesedését eredményezi. Továbbgondolkodva a kérdésen, mi történik abban az esetben, ha az

[14] Erről lásd: SZINAY Attila: Az osztatlan közös földtulajdon megszüntetésének új szabályairól. *Gazdaság és Jog* 2022/7-8., 29-34.
[15] Erről lásd: SZINAY: i.m. 34-36.
[16] Foktftv. 4. § (1) bek.
[17] 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)
[18] Foktftv. 11. § (1), (2), (3) bek.
[19] Foktftv. 16. § (1), (2) bek.

egyik örököstárs, vagyis jelen esetben már tulajdonostárs halála következtében az adott tulajdoni hányad vonatkozásában az ő örökösei már az első lépésben rendezni tudják a kérdést, és az így az adott tulajdoni hányadon tulajdonjogot szerző személy úgy kerül be az osztatlan közös tulajdonba a mezőgazdasági föld vonatkozásában, hogy az ő tulajdoni hányadával együttesen kell a teljes föld vonatkozásában a még az ötéves időtartamból hátralévő időn belül rendezni a kérdést az osztatlan közös tulajdon megszüntetése vonatkozásában a 2. lépésben foglalt lehetőségek valamelyikével. Nyilván ez a tény az ingatlan-nyilvántartásban is szerepelni fog, a határidő lejártának dátumával, így az adott tulajdoni hányadot megszerző személy a tulajdonszerzéskor tisztában lesz ezzel. De mi történik abban az esetben, ha az állam javára történik a tulajdoni hányad felajánlása? Az állam is bekerül ebbe az osztatlan közös tulajdonba? Nem lenne logikus, ha az állam által megszerzett tulajdoni hányad kikerülne a teljes egészből és így annak leválasztásával történne a határidőn belüli rendezése a helyzetnek. Emellett természetesen nem szolgálná azt a törekvést sem, hogy felszámolásra kerüljenek a földeken fennálló osztatlan közös tulajdonok.

Ha pedig a tulajdonostárs halála miatt örökösei első lépésben nem tudják rendezni a kérdést, és emiatt a tulajdoni hányadát osztatlan közös tulajdonként a törvényes öröklés szabályai szerint megszerzik, akkor számukra innen indul az adott tulajdoni hányad kapcsán a rendezésre nyitva álló határidő, vagy az ő határidejük a teljes területre fennálló határidőhöz igazodik? Itt is logikus lenne a már megkezdett, és a teljes földre vonatkozó határidővel számolni, tekintve, hogy ez az ingatlannyilvántartásban rögzítésre került, ezt megismerhették a hányad örökösei és ők továbbra is egy olyan földterület tulajdoni hányadának tulajdonosai lesznek, amely egy osztatlan közös tulajdonban lévő földben található, mely terület vonatkozásában fennáll a tulajdoni helyzet rendezésének kötelezettsége.

A következő felmerülő kérdés azzal kapcsolatos, ha az örököstársak első lépésben nem tudták rendezni a kérdést, emiatt a törvényes öröklés szabályai szerint megörökölték a földet és második lépésben kell öt éven belül rendezniük a helyzetet, ám közülük valaki végrendelet hátrahagyásával – mely végrendelet az adott földön fennálló tulajdoni hányad vonatkozásában is tartalmaz rendelkezést – meghal a határidő lejárta és a helyzet rendezése előtt. Ebben az esetben az ő végrendeleti örököse[20] vonatkozásában szükséges a Földforgalmi törvény[21] szerint megkeresni a mezőgazdasági igazgatási szervet jóváhagyásának megadása céljából. Amennyiben a hatóság megadja a jóváhagyást, akkor a nevezett örökös megszerzi a földön fennálló tulajdoni hányad tulajdonjogát, de nem a Foktftv. szabályai szerint, hanem az Fftv. szabályai szerint, hiszen végintézkedésen alapuló öröklés történt, nem törvényes öröklés. Ebben az esetben az ő vonatkozásában túl szigorúnak tartom birtokpolitikai szempontból azt a rendezést, hogy neki, aki az Fftv. tulajdonszerzési jogosultsági feltételeinek megfelelve szerezte meg a föld tulajdonjogát, ugyanúgy az öt évből hátralévő időn belül a teljes terület részeként kell a többi tulajdonostárssal együtt rendeznie a kérdést. Persze, ő is tulajdonába vehetné a teljes területet, de lehet, hogy ennek akadálya a már tulajdonában lévő föld mennyisége, és ezzel már átlépné a földszerzési maximumot, vagy egyszerűen anyagilag nem képes a teljes területet megvenni, de mégis rövid időn belül neki is meg kell így válni a földterületétől. Természetesen az sem lenne megfelelő birtokpolitikai szempontból, ha az ő hányada kikerülne a rendezésből, és a nélkül kellene a kérdést rendezni, mert ezzel nem lépnénk előre az osztatlan közös tulajdon felszámolása vonatkozásában és a földek további aprózódásának megakadályozásában. Ennek a helyzetnek a megelőzésére megfontolandónak tartanám egy elidegenítési tilalom bevezetését arra az időszakra vonatkozóan, amíg nem történik meg a Foktftv. rendelkezései szerint a tulajdonviszonyok rendezése az örököstársak által, mely az örököstársakat arra ösztönözné, hogy mihamarabb rendezzék a kérdést.

Ultima ratio jelleggel, ha az előbbieket sem teljesítik, akkor a törvényes örökléssel érintett föld kényszerértékesítésére kerül sor.

[20] Mely végrendeleti örökös nem minősülne a végrendelet hiányában és más törvényes örökösöknek az öröklésből való kiesésének következtében az örökhagyó törvényes örökösének.
[21] Fftv. 34. §.

Ami még problémát jelenthet a jövőben, hogy bár a Foktftv. A tulajdonszerzés közös szabályai cím[22] alatt meghatározza,[23] hogy az e törvény alapján történő földtulajdonszerzés esetén a Földforgalmi törvény 1 hektáros, nem földműves 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.[24] Ennek ellenére, a jogalkotói szándékkal ellentétesnek érzem, hogy ezek a könnyítések alkalmazásra kerüljenek, kifejezetten abban az esetben, ha az örökrész értékesítésére kerül sor az örököstársak által, hiszen ebben az esetben egy, az öröklésben abszolút nem érdekelt, „külső" személy számára történne az értékesítés, amely esetben túl nagy könnyítésnek érzem és a birtokpolitikai célokkal kevéssé összeegyeztethetőnek, hogy ilyenkor a Földforgalmi törvény által előírt feltételek vizsgálatára nem kerül sor. Vélhetően amiatt nincs konkrét kitétel a törvényben arra vonatkozóan, hogy ilyen esetben kivételesen mégis alkalmazandóak a Földforgalmi törvény előbb felsorolt szabályai, mivel az 5/A. cím, vagyis „Az osztatlan közös tulajdon megszüntetése öröklés esetén" vonatkozásában a rendelkezések később kerültek be a törvénybe.

5. A normaszöveg korábbi, hatályba nem lépett változatáról

Ezen elemzés után vizsgálnám meg, hogy a Gazdaságátadási törvény 29. §-a közlönyállapot szerint – tehát ami végül nem lépett hatályba –, hogyan szabályozta volna a kérdést. Az akkori megfogalmazás értelmében, ha az örökhagyó kizárólagos tulajdonában álló ingatlant a törvényes öröklés szabályai szerint több örököstárs közösen örökli, az örököstársak annak érdekében, hogy az ingatlanon ne keletkezzen osztatlan közös tulajdon a) osztályos egyezséget kötnek, b) megosztják az ingatlant az egyes örököstársaknak az ingatlan meghatározott részéhez történő hozzárendelésével, vagy c) az ingatlant egyben értékesítik, vagy az állam javára felajánlják. Az értékesítés során eladóként az örököstársak közössége vesz részt. Az ingatlan-nyilvántartásban az örököstársak közösségének tagjait közbenső jogszerzőként kell feltüntetni az egyes örököstársakat illető tulajdoni hányad feltüntetése nélkül. A megosztás során a kialakításra kerülő ingatlan nem lehet kisebb a 11. § szerinti területi minimumnál. A megosztás során a törvény rendelkezéseit kell alkalmazni azzal, hogy osztatlan közös tulajdon nem alakítható ki.

Az örököstársak bármelyike bejelentheti szándékát a) az ingatlan öröklésére, ha az ingatlanból nem alakítható ki legalább két, a 11. § szerinti területi minimumnak megfelelő ingatlan; b) valamely örököstársnak az ingatlanban fennálló örökrészére, ha a megosztás során ezen örököstársnak nem alakítható ki a 11. § szerinti területi minimumnak megfelelő ingatlan. A hagyatéki tárgyat több örököstárs bejelentése esetén a mezőgazdasági termeléssel hivatásszerűen foglalkozó örököstárs, ennek hiányában vagy e feltételnek megfelelő több örököstárs esetén a hagyatéki tárgy értékének a rá eső örökrész számítása során magasabb összeggel történő figyelembevételét vállaló, azonos vállalási összeg esetén az idősebb örököstárs örökölheti. Ha az örököstárs által a bejelentés alapján örökölt ingatlan értéke meghaladja az örökrészének az osztályra bocsátott értékek figyelembevételével kiszámított értékét, a különbözetet a többi örököstárs részére meg kell térítenie.

Ha a hagyatéki tárgy osztatlan közös tulajdonban álló ingatlanban fennálló tulajdoni hányad és a törvényes öröklés szabályai szerint több örököstárs közösen örökli, az örököstársak annak érdekében hogy az ingatlan tulajdonostársainak száma ne növekedjen a) osztályos egyezséget kötnek, b) a 2. alcím szerinti eljárást (*Az osztatlan közös tulajdon megszüntetése az*

[22] Foktftv. 4. cím.

[23] 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.

[24] Foktftv. 17. § (2), (3), (4), (4a) bek.

ingatlan megosztásával) vagy – a feltételeinek fennállása esetén – a 3. alcím szerinti eljárást (*Az osztatlan közös tulajdon megszüntetése az ingatlan egyetlen tulajdonostárs tulajdonába vétele útján*) kezdeményezik, vagy c) az ingatlanban fennálló tulajdoni hányadot egyben értékesítik vagy az állam javára felajánlják. A b) vagy c) pont szerinti eljárásban az örököstársak közössége vesz részt. Az ingatlan-nyilvántartásban az örököstársak közösségének tagjait közbenső jogszerzőként kell feltüntetni az egyes örököstársakat illető tulajdoni hányad feltüntetése nélkül. Ha a 2. alcím szerinti eljárás eredményeként az osztatlan közös tulajdon megszüntetésére nem került sor, az ingatlanban fennálló tulajdoni hányadot az örököstársak a törvényes öröklés szabályai szerint öröklik meg azzal, hogy azt öt éven belül értékesíteniük kell vagy egyikük tulajdonába kell adni vagy az állam javára fel kell ajánlaniuk.

Az alapvető különbség a Gazdaságátadási törvény közlönyállapot szerinti normaszövege és a hatályba lépett Foktftv. rendelkezései között az, hogy a Gazdaságátadási törvény nem ugyanazon séma mentén szabályozta volna azt a két esetet, amikor a hagyatéki tárgy az örökhagyó kizárólagos tulajdonában álló mezőgazdasági föld, valamint amikor a hagyaték tárgya osztatlan közös tulajdonban álló mezőgazdasági földön fennálló tulajdoni hányad. Ezenkívül a Gazdaságátadási törvény szerinti rendezés egyik esetben sem alkalmazta volna végső megoldásként a kényszerértékesítést, továbbá a 2. lépcsőben történő törvényes öröklés általános szabályai szerinti öröklést és a kérdés 5 éven belüli rendezésének kötelezettségét csak az osztatlan közös tulajdonban álló földön fennálló tulajdoni hányad öröklése esetén tartalmazta volna a szabályozás. Különbség még, hogy a hatályba lépett rendelkezés külön kiemeli, hogy az örököstársak közé kell érteni a csupán kötelesrészre jogosult, de a kötelesrészét a földből természetben megkapó törvényes örököst is. De számomra leginkább az a szembetűnő különbség az érdekes, hogy a Gazdaságátadási törvény értelmében bármely esetről is van szó, az első lépcsőben történő rendezés esetén is fennállt volna az örököstársak számára az a lehetőség, hogy a megosztást válasszák a kérdés rendezésére, ezzel szemben első körben a hatályos Foktftv. rendelkezései értelmében megosztásra nincs lehetőség, ezzel a lehetőséggel csak második lépcsőben élhetnek az örököstársak, tehát az elsődleges cél a terület egybentartása lenne az öröklés során, amit gazdasági és birtokpolitikai szempontból is helyesnek tartok. Ám egy másik lényeges különbség, amely esetén elgondolkodtató, hogy esetleg a hatályba nem lépett rendezés megfelelőbb lett volna, az kizárólagos tulajdonban álló mezőgazdasági föld törvényes öröklése esetén merül fel abban az esetben, amikor az örökösök a megosztást választják és a Foktftv.-ben meghatározott területi minimumnál kisebb méretű terület kerülne kialakításra a megosztás során. Ebben az esetben az örököstársak bármelyike bejelenthette volna szándékát a) az ingatlan öröklésére, ha az ingatlanból nem alakítható ki legalább két, a 11. § szerinti területi minimumnak megfelelő ingatlan; b) valamely örököstársnak az ingatlanban fennálló örökrészére, ha a megosztás során ezen örököstársnak nem alakítható ki a 11. § szerinti területi minimumnak megfelelő ingatlan. Ez a rendelkezés már önmagában is az elaprózódás megakadályozását szolgálta volna, de további érdekességet is tartalmazott ez a rendezés, mert egyfajta sorrendiséget is felállított arra az esetre, ha több örököstárs tenne ilyen jellegű bejelentést. Ilyen esetben a hagyatéki tárgyat főszabály szerint a mezőgazdasági termeléssel hivatásszerűen foglalkozó örököstárs, ennek hiányában vagy e feltételnek megfelelő több örököstárs esetén a hagyatéki tárgy értékének a rá eső örökrész számítása során magasabb összeggel történő figyelembevételét vállaló, azonos vállalási összeg esetén az idősebb örököstárs örökölhette volna. Ha az örököstárs által a bejelentés alapján örökölt ingatlan értéke meghaladta volna az örökrészének az osztályra bocsátott értékek figyelembevételével kiszámított értékét, a különbözetet a többi örököstárs részére meg kellett volna térítenie. A korábbi kutatásaim alapján már többször foglalkoztam a sorrendiség és a kompenzáció kérdésével is, minkettő kérdés jogszabályi rendezését üdvözlendőnek tartanám, bár én némileg máshogy tenném ezt meg.[25]

[25] Erről lásd: HORNYÁK Zsófia: *A mezőgazdasági földek öröklése*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2019.

6. Következtetések

A Foktftv.-be beiktatott új szabályok alapvetően azt a célt szolgálják, hogy a jövőben már ne alakuljon ki osztatlan közös tulajdon a földeken, de azzal a kérdéssel nem foglalkoznak, hogy feltétlenül a mezőgazdaságban jártas személy szerezzen a földön tulajdonjogot. Sőt, külön is nevesíti a törvény azt az esetet, amikor a földön fennálló tulajdoni hányad képezi a törvényes öröklés tárgyát, és a szabályok ebben az esetben arra vonatkoznak, hogy ezen a tulajdoni hányadon lehetőleg ne keletkezzen osztatlan közös tulajdon, de nem törekszik a jogalkotó arra, hogy a teljes földterületen megszüntetésre kerüljön a fennálló osztatlan közös tulajdon, jóllehet, az öröklés tárgyát adott esetben képezheti kizárólag a föld bizonyos tulajdoni hányada, tekintettel arra, hogy annyi volt az örökhagyó tulajdonában.

Az alapvető célnak a földöröklésre vonatkozó szabályok lefektetése során mindenképp annak kellene lennie, hogy megakadályozza az elaprózódást, előnyben részesítse a szakismeretet, hozzáértést, földművelésben jártasságot. Bár jelen tanulmány keretei között csak a mezőgazdasági földek törvényes öröklésére vonatkozó szabályokat vizsgáltam részletesen, de megállapítható, hogy alapvetően más elvek mentén került a kérdés rendezésre, mint végintézkedés útján történő öröklés esetén. Így a véleményem továbbra is az, hogy szükség lenne sui generis agráröröklési szabályok lefektetésére. Bár az osztatlan közös tulajdon felszámolásáról szóló törvény törvényes öröklés esetére vonatkozó hatályos szabályai üdvözlendőek, de a hatályba nem lépett szöveg tervezet bevezetése megfontolandó, tovább gondolandó, mely szerint „a *hagyatéki tárgyat több örököstárs bejelentése esetén a mezőgazdasági termeléssel hivatásszerűen foglalkozó örököstárs, ennek hiányában vagy e feltételnek megfelelő több örököstárs esetén a hagyatéki tárgy értékének a rá eső örökrész számítása során magasabb összeggel történő figyelembevételét vállaló, azonos vállalási összeg esetén az idősebb örököstárs örökölheti. Ha az örököstárs által a bejelentés alapján örökölt ingatlan értéke meghaladja az örökrészének az osztályra bocsátott értékek figyelembevételével kiszámított értékét, a különbözetet a többi örököstárs részére meg kell térítenie.”*

Az én javaslatom is részben valamiféle sorrendiség bevezetésére irányulna a mezőgazdasági földek törvényes öröklésének szabályozása kapcsán. E szerint az általános polgári jogi öröklési sorrendből indulnék ki, azt megtartva, a sorrend egy adott pozíciójában álló örökösök közül első helyen a földműves örökölne, második helyen, aki vállalja, hogy meghatározott időn belül eleget tesz a törvényben meghatározott feltételeknek, és megszerzi a földművesi minőséget – addig is ideiglenes hagyatékátadó végzéssel birtokába kerülne a föld –, harmadik helyen pedig az általános polgári jogi szabályok szerinti törvényes örökös örökölné természetben a földet.

A másik javaslatom a kompenzációval lenne kapcsolatos, e szerint azt az örököst, aki természetben nem örökli a földet, a földet átvevő örökösnek pénzben kellene kielégítenie, méghozzá – a forgalmi értékhez képest kedvezőbb –, hozamértéken, amit minden egyes esetben a mezőgazdasági igazgatási szervnek kellene pontosan meghatároznia. Annak érdekében pedig, hogy a földet természetben öröklő örökös ne nyerészkedhessen esetlegesen a hozamértéken történő kompenzálás utáni forgalmi értéken történő földeladáson, érdemesnek tartanék elidegenítési tilalmat bevezetni egy jogszabályban előre rögzített időtartamra.

Továbbá mindenképpen kiemelném azt a javaslatomat, hogy érdemes lenne a Foktftv. rendelkezéseit pontosítani a törvényes öröklés vonatkozásában, és egy olyan kitételt beiktatni a Tulajdonszerzés közös szabályai[26] közé, amely alapján kizárólag abban az esetben, ha az örököstársak a mezőgazdasági földet egyben értékesítik, kivételesen alkalmazandóak legyenek a Földforgalmi törvény rendelkezései[27] a birtokpolitikai céloknak való megfelelés érdekében.[28]

[26] Foktftv. 4. cím.

[27] Amely rendelkezések alkalmazását a Foktftv. 17. § (2), (3), (4) bekezdései zárják ki.

[28] HORNYÁK Zsófia: *Legal issues of transfer of agricultural land and holding in Hungary*. In: *Main pillars of the legal protection of farmers: systematization, holding-structure and commercial issues* (szerk.: Szilágyi János Ede) (Polish-Hungarian Research Platform 2023) (*megjelenés alatt*); HORNYÁK Zsófia: *Succession of agricultural lands*

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-vonatkozo-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. BOBVOS 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. FABÓ Tibor: *Az örökös jogállása*. In: *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja IV. kötet* (szerk.: Osztovits András), Opten Informatikai Kft., Budapest, 2014, 737-738.
8. HORNYÁK Zsófia: *A mezőgazdasági földek öröklése*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2019.
9. HORNYÁK Zsófia: *Legal issues of transfer of agricultural land and holding in Hungary*. In: *Main pillars of the legal protection of farmers: systematization, holding-structure and commercial issues* (szerk.: Szilágyi János Ede) (Polish-Hungarian Research Platform 2023) (*megjelenés alatt*).
10. HORNYÁK Zsófia: *Succession of agricultural lands and holdings in Hungary* című online konferencia előadás, Open Scientific Seminar: Legal protection of farmers and national agriculture IV, a Polish-Hungarian Research Platform keretében, 2023. július 26. napján.
11. 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.
12. 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.
13. 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.
14. 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.
15. KISS Tibor: A termőföld öröklésének új szabályai. *Gazdaság és Jog* 2022/7-8., 39-43.
16. KURUCZ Mihály: Gondolatok a termőföldjog szabályozás kereteiről és feltételeiről. *Geodézia és Kartográfia* 2008/9., 13-22.
17. LÁNYINÉ TOLDI Judit: Harc a zsebszerződések ellen – közjogi korlátok és közjegyzői közreműködés a termőfölddel kapcsolatos jogügyletekben. *Közjegyzők Közlönye* 2013/2., 16-25.

and holdings in Hungary című online konferencia előadás, Open Scientific Seminar: Legal protection of farmers and national agriculture IV, a Polish-Hungarian Research Platform keretében, 2023. július 26. napján.

18. 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.
19. NAGY Márton: Tanulmány a termőföldeken fennálló osztatlan közös tulajdon felszámolásának új lehetőségéről. *Miskolci Jogtudó* 2022/1., 102-116.
20. NAGY Zoltán: *A termőfölddel kapcsolatos szabályozás pénzügyi jogi aspektusai*. In: *Az európai földszabályozás aktuális kihívásai* (szerk.: Csák Csilla), Novotni Kiadó, Miskolc, 2010, 187-197.
21. 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.
22. OLAJOS István: A termőföldről szóló törvény változásai a kormányváltozások következtében: gazdasági eredményesség és politikai öncélúság. *Napi Jogász* 2002/10., 13-17.
23. PRUGBERGER Tamás: Szempontok az új földtörvény vitaanyagának értékeléséhez és a földtörvény újra kodifikációjához. *Kapu* 2012/9-10., 62-65.
24. SZINAY Attila: Az osztatlan közös földtulajdon megszüntetésének új szabályairól. *Gazdaság és Jog* 2022/7-8., 26-37.
25. VASS János: *A földtörvény módosítások margójára*. In: *Tanulmányok Dr. Domé Mária egyetemi tanár 70. születésnapjára* (szerk.: Vass János), ELTE-ÁJK, Budapest, 2003, 159-170.
26. ZSOHÁR András: A termőföldről szóló törvény módosításának problémái. *Gazdaság és Jog* 2013/4., 23-24.

FACILITIES FOR THE KEEPING AND PROTECTION OF STRAY ANIMALS IN HUNGARY

KÓBOR ÁLLATOK TARTÁSÁRA SZOLGÁLÓ LÉTESÍTMÉNYEK MAGYARORSZÁGON

ADRIENN JÁMBOR[**]

Abstract: Animal shelters and dog controlling sites play a key role in protecting stray animals. The establishment and operation of these institutions is a complex process, involving both the construction of infrastructure and the organization of care processes. In addition, the capture, housing and care of stray animals requires not only efficient logistics but also the provision of appropriate veterinary care to ensure that the well-being and health of the animals is maintained. When transferring ownership of animals, it is of paramount importance that procedures are transparent. It requires an additional strict ethical and legal framework to protect animal life. The aim of this study is to describe the legal rules and regulations concerning stray animals, with a particular focus on the specific rules for animal shelters, dog controlling sites and the activities of dog control.

Keywords: animal protection, stray animal, animal shelter, civil organization, dog controlling site.

Absztrakt: Az állatmenhelyek és az ebrendészeti telepek meghatározó szerepet töltenek be a kóbor állatok védelmében és elhelyezésében. Ezen intézmények létesítése és működtetése komplex folyamat, amely magába foglalja az infrastruktúra kiépítését és a gondozási folyamatok szervezését egyaránt. Ezen kívül, a kóbor állatok befogása, elhelyezése és állategészségügyi ellátása során nemcsak hatékony logisztikára, hanem megfelelő állatorvosi ellátás biztosítására is szükség van annak érdekében, hogy az állatok jóllétét és egészségét megőrizzék. Az állatok tulajdonjogának átruházásakor kiemelten fontos, hogy az eljárások átláthatóak legyenek. Az állatok életének védelme érdekében további szigorú etikai és jogi kereteket követel meg. A tanulmány célja a kóbor állatokkal kapcsolatos jogi szabályozás és előírások ismertetése, különös figyelmet szentelve az állatmenhelyek, az ebrendészeti telepek és az ebrendészeti tevékenység specifikus szabályaira.

Kulcsszavak: állatvédelem, kóbor állat, állatmenhely, civil szervezet, ebrendészeti telep.

1. Introduction

The study introduces the most important provisions concerning animal shelters and dog controlling sites. Before doing so, we need to clarify the difference between the above mentioned institutions.

Animal shelters are institutions that provide free temporary or permanent shelter to stray animals except animals that have been confiscated or are temporarily monitored[1] and which institutions do not use public funds but are operated by civil organizations, therefore, it is hard for them to obtain the necessary financial, material and other means to operate.[2]

Problem in practise is that the animal shelters operate in full capacity therefore they are forced to have waiting lists. The Government Decree 785/2021 (XII. 27.) (hereinafter referred to as: Stray Animal Decree) on the detailed rules for the performance of tasks related to the capture,

[*] **DR. ADRIENN JÁMBOR PhD**
Senior lecturer
University of Miskolc
Faculty of Law
Department of Constitutional Law
Email: adrienn.jambor@uni-miskolc.hu

[1] Act XXVIII of 1998 Art. 3.6; TATAI Kinga, FODOR Kinga, VETTER Szilvia: A magyarországi állatvédő szervezetek örökbeadási feltételei és gyakorlata. *Magyar Állatorvosok Lapja*, 2022(144), 544; BÁNYAI Krisztina: Az állatok jogi védelme. In: *Környezetjog: Különös rész*, (szerk.) RAISZ Anikó, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2022, 100.
[2] PAULOVICS Anita: Az állatvédelem jogi szabályozása 1985-2005. In: *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005 (II. kötet)* szerk: Jakab András és Takács Péter, Gondolat-ELTE ÁJK, Budapest, 2007, 889–890.

transfer of ownership and placement of stray animals entered into force on 1 January 2022. This government decree specifies the definition of dog control sites. According to this, a dog control site is an area that is for the secure separation of animals and where stray animals are kept and monitored.[3]

Further important point is to specify the definition of stray animals, which so far has only been specified in local government decrees not in the country overall. Under stray animals we must mean the domestic dog and domestic cat that is not under the supervision of the owner and found somewhere other than its registered location.[4]

2. Dog controlling sites

The Stray Animal Decree entered into force on 1st January, 2022, which in details regulates the conditions of establishing, operating and inspecting of dog controlling sites. Accordingly, dog controlling activities can be performed by a dog control officer. A dog control officer is a natural person experienced in animal care who performs duties concerning animal welfare, animal control, animal protection and hygiene. Their duties – within the range of animal control – are to capture, look after, register, arrange for adoption and euthanize the animals. The local government ensures the activities of a dog control officer[5] and the district authority takes care of the registration of the site.[6]

2.1. Establishing and operating a dog controlling site

Establishing and operating a dog controlling site is an activity subject to registration which includes the information on the owner or operating party, the dog control officer, the official veterinarian, the address, phone number, website of the site and the detailed number of animals in breeds. In addition to these, the registration needs to include the declaration of the applicant stating that the site operator employs a dog control officer and that for the sake of the animals' welfare it also hires an official veterinarian; the conditions included in the Stray Animal Decree are ensured; the conditions of temporary storing animal related by-products and transporting them to official sites for disposal and furthermore the site has the technical conditions according to the regulation.[7] Along with the registration the legislature requires attachments which are the following: operating manual of the site, copy of a detailed map of the site, liquidation plan, copy of an effective, at least one contract containing administrative arrangements with the local government; copy of the contract made with the official veterinarian as well as the contractor hired to transport and dispose animal origin by-products. In case there are co-owners – other than the ones fully operated by the local government – a bank certificate confirming that the site can finance the operation of the site for at least six month needs to be also attached.[8]

The dog controlling sites have several operational obligations which were not regulated in the country before 1st January, 2022. The site is obligated to keep numbered, dated record of the animals that were collected, adopted or fallen at the site. This record needs to include the species, the breed, the sex, (approximate) age, markers, immunization of the animal, the date, conditions, place and exact time of its collection, the Animal Protection Act (hereinafter referred to as: APA). required name and information of the adopting owner[9] as well as the fact of the termination of

[3] Government Decree No. 785/2021 (XII. 27.) Art. 2.c).
[4] Government Decree No. 785/2021 (XII. 27.) Art. 2.e).
[5] TATAI – FODOR – VETTER: i. m. 545; VARGA György – GYURIS Ferenc – KUBINYI Enikő: Társállattartás Magyarországon a 19. századtól napjainkig. *Területi Statisztika*, 2023, 63(6), 661.
[6] JÁMBOR Adrienn: *A kedvtelésből tartott állatok jogi védelme a közigazgatásban*. Miskolc: Bíbor Kiadó, 2022, 137.
[7] Government Decree No. 785/2021 (XII. 27.) Art. 5(1).
[8] Government Decree No. 785/2021 (XII. 27.) Art. 5(2); JÁMBOR: A kedvtelésből… 138.
[9] Government Decree No. 785/2021 (XII. 27.) Art. 2.f).

the animal's life in a legally permitted way.[10] In addition to keeping a record the operating management must create an email address and a website in which they need to inform the public about the area of service, contact info of the site, its opening hours, operational regulations, price list, the number of collected, adopted and deceased animals, furthermore at least one photo in which the animal can be recognized and below the photo the animal's information described by the Stray Animal Decree. This information on the animal must be available as long as the animal can be adopted.[11] Furthermore the legislation requires duties concerning the opening hours and availability. Accordingly, the site must be open for at least two hours on weekdays, and the dog control officer or the employee working at the site must be available between the hours of 8:00 – 20:00 on weekdays, at weekends and during holidays by the phone number advertised on the website.[12]

Besides the obligations the dog controlling sites also have certain rights which are represented in the obligations of the owner or adopting individual. The site is entitled to reimbursement in cases such as: daily keeping expenses after the officially required monitoring period expires, cost of inserting a transponder, vaccines, cost of treatment for parasites and the cost of issuing a vaccine passport for the animal. These costs listed are the responsibility of the owner of the stray animal, in case the costs cannot be recovered from the owner then according to the main principal they become the condition of adoption. However, the local government could offer more favourable conditions for the adoption than the main principle would provide.[13] In my point of view, the decreased payment could be necessary in order to help and ease the process of adoption or in some cases waiving the payment in the aspect of the daily keeping expenses is reasonable. Exempt from the daily keeping expenses is the registered animal rights organization or animal shelter that ensures the definitive rehoming of the animal or takes over the care for the animal.[14] Transparency is furthermore ensured by the regulation according to which the expenses need to be determined and listed by the dog controlling site and presented on its website.[15]

2.2. Collecting a stray animal, accommodating and ensuring its welfare

The rules on the collection, accommodation and veterinary care of stray animals entered into force on 1 January 2022.[16] Previously similar regulations – applying in the whole country – were not developed in Hungary.

In regards of the collection of a stray animal the government decree states that the animal's collection must be completed as soon as possible, but the latest in 24 hours from being reported. In case the collection fails, it must be tried again within the next 24 hours. Collecting an animal must be in the most human way considering the circumstances and the collar loop sticks used must be choke free. If the stray animal is within a 100 meters of a public institute or imposes a threat to the public, then collection must start immediately or within four hours the latest and be carried on until the animal is caught. In case the animal is on private property, the collection is only possible on the owner's requests and with their willful obligation to cooperate along with their ensuring the conditions for the collection, or the collection is ordered by the authorities. During a dog quarantine any free roaming animal in the area need to be collected by the dog control officer.[17] When the animal is collected it needs to be checked for microchip or other markings, in case of an emergency or in 24 hours the latest the animal needs to be examined and wellness checked and the search for its owner needs to be started or at least an effort made in 24 hours from collecting.

[10] Government Decree No. 785/2021 (XII. 27.) Art. 7.
[11] Government Decree No. 785/2021 (XII. 27.) Art. 9(2)-(4).
[12] Government Decree No. 785/2021 (XII. 27.) Art. 9(1); JÁMBOR: A kedvtelésből… 138.
[13] Government Decree No. 785/2021 (XII. 27.) Art. 8(1), (5); Uo.
[14] Government Decree No. 785/2021 (XII. 27.) Art. 8(3); Uo.
[15] Government Decree No. 785/2021 (XII. 27.) Art. 8(4).
[16] Government Decree No. 785/2021 (XII. 27.) Arts. 10-14.
[17] Government Decree No. 785/2021 (XII. 27.) Art. 10; JÁMBOR: A kedvtelésből… 139.

If the dog collecting officer finds that the animal is microchipped or marked otherwise, they can try to contact the owner. In case the owner cannot be identified then the animal can be offered for adoption. The animal's owner is declared unidentified if the animal is not microchipped or it is microchipped, but the owner cannot be contacted or the search for them is unsuccessful and also if 15 days have passed from the stray animal's collection.[18]

Compared to the previous regulations the government decree is more detailed and it includes regulations concerning the animal's protection as well as the accommodation and keeping of a stray animal. In regards of the accommodating it is a requirement that the animals that threaten the safety of one another need to be placed separately so that they could not anger or endanger one another, also the presence or sight of another animal would not create a stressful environment for them. In regards of the cleanliness of the places the regulation requires daily cleaning and it is also a requirement to clean and sanitize the vacant places immediately after emptying. The animals need to be checked on at least twice a day, need to be fed at least once and provided water at all times. Sick, injured or aggressive species need to be kept separately from the others.[19] In other words, the minimum conditions of a good owner's attentive care described in the APA are already present on a government decree level in regards of collected stray animals.

2.3. Transferring an animal's ownership

The ownership transfer of a domestic dog or domestic cat through a donation contract to the animal controlling site results in the property gain of the state.[20] Animals surrendered at the animal controlling sites could be given for adoption with a written agreement.[21] Adoption means the ownership transfer of the animal.[22]

According to the main principal of the regulation, the animal controlling site will only accept domestic species of dogs or cats that have been microchipped and - with the proof of a vaccine passport handed over – have been immunized for rabies within a year or at least 14 days before the collection and also received wide spectrum worm medication. If these conditions are not completely met the operating management of the dog controlling site can decide on an individual base whether they would accept the animal. This could be reasonable on the one hand if the animal becomes an epidemic threat or the social situation of the owner is questionable.[23]

The conditions of adopting a stray animal are: the animal must be microchipped, vaccinated for rabies and at the same time treated with wide spectrum worm medication. Further condition of the adoption is that the animal needs to be spayed or will be neutered as an obligation. The adopting owner cannot use the animal for breeding purposes. The form of the adoption is a written agreement which also includes the new owner's obligations. The adopting institute has the right to inspect the animal's keeping conditions.[24]

2.4. Protecting the life of a stray animal

By the protection of a stray animal's life the legislature defines the regulations concerning the elimination of stray animals, which is based on a veterinarian's report, performed by a veterinarian pain free following narcotization only, 45 days after collection in case the owner of the stray animal is unidentified, the animal does not get adopted and also there are no other registered animal shelters that would take the animal. So according to the main principle, elimination of a

[18] Government Decree No. 785/2021 (XII. 27.) Art. 11; Uo.
[19] Government Decree No. 785/2021 (XII. 27.) Art. 12(1)-(3); Uo.
[20] Government Decree No. 785/2021 (XII. 27.) Art. 15(1).
[21] Government Decree No. 785/2021 (XII. 27.) Art. 15(4).
[22] Government Decree No. 785/2021 (XII. 27.) Art. 2.f).
[23] Government Decree No. 785/2021 (XII. 27.) Art. 15(2)-(3).
[24] Government Decree No. 785/2021 (XII. 27.) Art. 4.

stray animal is forbidden for 45 days from collection. However, there are exceptions permitted by the regulation. In case the animal's existence involves endless or unappeasable suffering and recovery is not possible the collected stray animal's immediate elimination in the permitted manner can be performed. The 45-day time frame could be shortened to 15 days if the veterinarian's report finds that keeping the collected stray animal alive would cause more suffering than its elimination or the animal's survival has very little chance or the animal is aggressive, has behavioral problems which does not root from its health conditions and change cannot be expected even with medical care from a specialist.[25]

3. Animal shelters

3.1. General rules applying to animal shelters

The APA includes the general rules of establishing and maintaining an animal shelter, it states that following the establishment and announcement of an animal it is registered by the district authority as the animal welfare authority. The authority then informs the county government office about the establishment along with all containing information.[26]

The APA enables the establishment of an animal shelter if the conditions of keeping exist permanently and continuously, the animal shelter can provide veterinarian attendance and the operating manager of the shelter or person responsible, determined by the rules of operation, has a professional qualification. In addition, further condition is that operating the shelter cannot disturb public peace.[27]

The APA lays down further conditions in regards of establishing and maintaining an animal shelter, which are the attaching of a rules of operation and ensuring a necessary financial background to operate.[28]

Government Decree 41/2010. (II. 26.) on the keeping and marketing of animals kept as pet states that it is forbidden to keep an animal for an extended period of time in a less than 10 m^2 space and in case dogs are kept in a group, each must be ensured at least 6 m^2 unobstructed space. These provisions however, do not apply for animal shelters.[29]

3.2. Special rules applying for animal shelters

There are separate detailed rules in the regulation on the establishing, operating and maintaining of an animal shelter.[30]

According to the APA any natural or legal person or business organization that does not include legal personals can establish an animal shelter, on the condition that they can ensure the conditions of establishing and operation required by the APA.[31]

In the proceedings of the registration of establishing an animal shelter the competent district authority in the area of the planned animal shelter is the acting body, which registers the institution

[25] Government Decree No. 785/2021 (XII. 27.) Art. 16; JÁMBOR: A kedvtelésből… 140.
[26] Act XXVIII of 1998, Art. 41(1); Government Decree No. 383/2016 (XII. 2.) Art. 6(6)-(7); JÁMBOR Adrienn: Állatmenhely kontra gyepmesteri telep – Merre tovább? In: *28th microCAD Nemzetközi Multidiszciplináris Tudományos Konferencia = 28th microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference*, (szerk.) KÉKESI Tamás, Miskolc: Miskolci Egyetem, 2014, 5.
[27] Act XXVIII of 1998 Art. 41(2).
[28] Act XXVIII of 1998, Art. 41(3)-(4).
[29] Government Decree No. 41/2010 (II. 26.) Art. 14(5)a), (6), (14); JÁMBOR: Állatmenhely…, 5.
[30] KöM-FVM-NKÖM-BM Decree No. 3/2001. (II. 23.).
[31] ZOLTÁN Ödön: *Az állatvédelem jogi rendje.* KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft, Budapest, 2000, 132; KöM-FVM-NKÖM-BM Decree No. 3/2001. (II. 23.) Art. 11(1).

and informs the county government office of the fact.[32] There are certain elements conditioning the registration of the establishment, the following need to be indicated: the owner's name, address, place of business, residence as well as the name and address of the operating person, the name of the person responsible, their address and residence, and the documents proving their education and profession. The registration must include the information on the place of the shelter, the declaration of the veterinarian providing the animal welfare treatments and a certificate proving the continuous necessary financial background for the operation in case the owner is not solely the local government.[33]

Attachments are also necessary for the registration according to the regulation. These are the rules of operation and liquidation plan.[34] The latter needs to be prepared in case the animal shelter closes. The rules of operation must include the number of species in details of breeds that could be accommodated, the method of accommodating and the animals' order of entrance. The animals staying at the shelter need to have an updated record. The rules of operation also need to determine the process of care and treatments provided, in case of animal shelters the possibility of neutering and euthanizing, the further treatment of the carcasses of deceased animals, the method of feeding and watering, the exercising possibilities, the inspection at least once a day, the provided veterinarian care, the method, accessories and recording of cleaning and sanitizing of the spaces. The rules of operation lay down the method of the search for a new owner and the inspection of the adopted animal, in case a dangerous animal is accepted the schedule of treatments and care, and also the method of treating and disposing animal carcasses and waste.[35]

The rules of operation need to include provisions on the obligation for providing statistics of the animal shelter. The district authority as the animal welfare authority – along with the administrations – continuously inspect and every five years perform a revision on the operation of the animal shelters. According to the result of the revision the authorities can make two different decisions: 1. in case the deficiencies are not reasonable for an immediate closure – with determining a deadline – they can order the recovery of the deficiencies; 2. they can order the closure of the shelter immediately.[36]

The question is, what deficiencies qualify for reasons to close a shelter immediately? We do not know as the regulation does not define it. It would be reasonable to declare the reasons so that it would not exclusively be the authorities' judgement call. Detailed regulations concerning the operation of an animal shelter is defined by the 41/1997. (V. 28.) Agricultural Regulation on releasing Animal Welfare Regulations. These detailed regulations mainly contain hygienic requirements the purpose of which is to prevent the spreading of diseases and epidemics. Therefore, the surface of the floors in an animal shelter need to be covered with a material that is easy to sanitize, clean, water tight, nonslip, gapless and has air-trap deflector and a sewer system. Closure devices need to be easy to clean and sanitize. Side walls and bars need to be made of materials that are easy to clean and sanitize.[37]

The regulation requires an isolation area for every twenty cages to monitor and treat ill or ill suspected animals. The animal needs to be transported to the isolation area immediately if an illness is suspected and the authorized area representative veterinarian should be notified.[38]

The animal shelter needs to have a high pressure washer and sanitizer and they need to separate an area which is suitable to store food products. The side walls of such area need to be covered with a material that is easy to wash and sanitize, has no gaps and does not absorb water.[39]

---

[32] Government Decree No. 383/2016. (XII. 2.) Art. 6(6)-(7).
[33] KöM-FVM-NKÖM-BM Decree No. 3/2001. (II. 23.) Art. 12(1); JÁMBOR: A kedvtelésből… 142.
[34] KöM-FVM-NKÖM-BM Decree No. 3/2001. (II. 23.) Art. 12(2); JÁMBOR: Állatmenhely…, 6.
[35] KöM-FVM-NKÖM-BM Decree No. 3/2001. (II. 23.) Art. 12(3); Uo.
[36] PAULOVICS Anita: *Állatvédelem az EU jogharmonizáció tükrében.* Virtuóz Kiadó, Budapest, 2002, 83; KöM-FVM-NKÖM-BM Decree No. 3/2001. (II. 23.) Art. 12(5).
[37] FM Decree No. 41/1997. (V. 28.) Art. 192(2); JÁMBOR: Állatmenhely…, 7.
[38] FM Decree No. 41/1997. (V. 28.) Art. 192(3).
[39] FM Decree No. 41/1997. (V. 28.) Art. 192(4)-(5).

A report on the collected animal needs to be written, which shall contain the owner's name and address, the breed, gender, age, color and possible markers of the animal as well as the time and date of the vaccinations it has received.[40]

The regulation requires that nursing female animals can only stay in the same cage with their young and animals of the same gender.[41]

The cages need to be cleaned every day and when a new animal arrives at the shelter, the whole cannel needs to be sanitized and cleaned before placing the new animal in. An overall, thorough cleaning and sanitizing needs to be done annually. The accumulated waste material must be collected in plastic bags and need to be placed in a carcass pit or eliminated by burning.[42]

Regarding the animal shelters the regulation requires that the veterinarian keeps a work log and has verifying obligation which contains the veterinarian's activity at the animal shelter.[43]

The operation of the animal shelter – in animal welfare and hygienic aspects – is inspected by the district authority through the official veterinarian.[44]

4. Conclusion

The problem of stray animals is linked to the irresponsible breeding of animals, the carelessness of pet owners and the fate of abandoned, ownerless animals. Growing populations of abandoned animals not only raise ethical concerns, but can also lead to public health problems, such as the spread of infectious diseases. Animal shelters play a critical role in this context. These places not only provide shelter for abandoned animals, but are also responsible for their professional care and rehabilitation. Animal shelters are important actors in animal rescue and adoption, which play a key role in reducing the stray animal population. However, animal shelters also face a number of challenges. Lack of funding, overcrowded kennels and a shortage of volunteers are all factors that make it difficult for animal shelters to operate and to care properly for the animals they house. For all these reasons, efforts in the field of animal welfare need to adopt a coordinated and sustainable approach, including education, measures to encourage responsible animal husbandry and effective action against reproduction.

Bibliography

BÁNYAI Krisztina: Az állatok jogi védelme. In: *Környezetjog: Különös rész*, (szerk.) RAISZ Anikó, Miskolc, Miskolci Egyetemi Kiadó, 2022, 88–103.

JÁMBOR Adrienn: Állatmenhely kontra gyepmesteri telep – Merre tovább? In: *28th microCAD Nemzetközi Multidiszciplináris Tudományos Konferencia = 28th microCAD International Multidisciplinary Scientific Conference*, (szerk.) KÉKESI Tamás, Miskolc: Miskolci Egyetem, 2014, 1–8.

JÁMBOR Adrienn: *A kedvtelésből tartott állatok jogi védelme a közigazgatásban*. Miskolc: Bíbor Kiadó, 2022.

PAULOVICS Anita: *Állatvédelem az EU jogharmonizáció tükrében.* Budapest: Virtuóz Kiadó, 2002.

[40] FM Decree No. 41/1997. (V. 28.) Art. 193(2).
[41] FM Decree No. 41/1997. (V. 28.) Art. 193(3).
[42] FM Decree No. 41/1997. (V. 28.) Art. 193(4).
[43] FM Decree No. 41/1997. (V. 28.) Art. 194(1).
[44] FM Decree No. 41/1997. (V. 28.) Art. 194(2).

PAULOVICS Anita: Az állatvédelem jogi szabályozása 1985-2005. In: *A magyar jogrendszer átalakulása 1985/1990-2005 (II. kötet)* (szerk.) JAKAB András – TAKÁCS Péter, Budapest: Gondolat-ELTE ÁJK, 2007, 881–893.

TATAI Kinga, FODOR Kinga, VETTER Szilvia: A magyarországi állatvédő szervezetek örökbeadási feltételei és gyakorlata. *Magyar Állatorvosok Lapja*, 2022(144), 543–554.

VARGA György – GYURIS Ferenc – KUBINYI Enikő: Társállattartás Magyarországon a 19. századtól napjainkig. *Területi Statisztika*, 2023, 63(6), 659–682.

ZOLTÁN Ödön: *Az állatvédelem jogi rendje.* Budapest: KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft, 2000.

A BŰNÜLDÖZÉSI CÉLÚ UNIÓS INFORMÁCIÓS RENDSZEREK LEGFRISSEBB FEJLEMÉNYEI

THE LATEST DEVELOPMENTS IN EU LAW ENFORCEMENT INFORMATION SYSTEMS

JÁNOSI ANDREA*

Absztrakt:
A tanulmány a bűnüldözés terén alkalmazott egyes uniós információs rendszerek működésében, illetve jogszabályi környezetében megfigyelhető legfrissebb fejleményeket/változásokat igyekszik számba venni. Ennek keretében kitér: (1) a prümi keretrendszer megújítására tett javaslat (Prüm II) bemutatására, illetve megalkotásának indokaira; (2) a svéd kerethatározatot hatályon kívül helyező irányelv főbb rendelkezéseinek ismertetésére; valamint (3) a PNR-irányelv felülvizsgálatának következtetéseire; s végül (4) az előzetes utasinformációk felhasználásának megreformálására irányuló javaslatok bemutatására.

Kulcsszavak: Prüm II, svéd kerethatározat, PNR-adatok, PNR-irányelv, API-adatok, előzetes utasinformációk.

Abstract:
The aim of this study to take into account the latest developments/changes that can be observed in the operation and legal background of certain EU information systems used in the field of crime prevention and criminal procedures. In this context, it covers: (1) the proposal for the renewal of the Prüm framework (Prüm II) and the reasons for its creation; (2) the main provisions of the directive repealing the Swedish Framework Decision; and (3) the conclusions of the review of the PNR Directive; and (4) the proposals for the collection and transfer of advance passenger information.

Keywords: Prüm II, Swedish Framework Decision, PNR data, PNR Diretcive, API data, advance passenger information.

Bevezető gondolatok

Jelen tanulmány célkitűzése, hogy számba vegye a bűnüldözés terén alkalmazott egyes uniós információs rendszerek működésében, illetve jogszabályi környezetében megfigyelhető legfrissebb fejleményeket és ismertesse azokat. Ennek keretében kitér: (1) a prümi határozatok megújítására tett javaslat bemutatására, illetve megalkotásának indokaira; (2) a svéd kerethatározatot hatályon kívül helyező irányelv főbb rendelkezéseinek ismertetésére, valamint (3) a PNR-irányelv felülvizsgálatának következtetéseire, s végül (4) az előzetes utasinformációk felhasználásának megreformálására irányuló javaslatok bemutatására. A tanulmány nem bocsátkozik az egyes uniós jogforrások részletes ismertetésébe, kizárólag a jogalkotási tendenciákat/eredményeket kívánja szemléltetni.

* **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
"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. A prümi határozatok/keretrendszer megújítására irányuló törekvése

A prümi együttműködés alapját az ún. Prümi Szerződés[1] teremtette meg, illetve az annak tartalmát az Európai Unió jogi keretrendszerébe átültető 2008/615/IB tanácsi határozat.[2] Előbbit hét európai ország 2005. május 27-én kötötte, amelyhez később további országok is csatlakoztak. Utóbbival a szerződés lényegi elemei az uniós jog részévé váltak. A határozat alkotóelemei közé tartozik az automatizált adatkeresés, a bűncselekmények megelőzése érdekében folytatott információcsere, a rendőrségi együttműködés, továbbá a vonatkozó adatvédelemi rendelkezések.[3] A határozatok rendelkezései értelmében a tagállamok hozzáférést biztosítanak egymás számára automatizált DNS-elemzési állományaikhoz, automatizált daktiloszkópiai azonosítási rendszereikhez és gépjármű-nyilvántartási adataikhoz.[4] A határozatok célja a büntetőügyekben folytatott, határokon átnyúló rendőrségi és igazságügyi együttműködés támogatása, amelynek érdekében automatizált csere lehetőségét biztosítják a bűncselekmények megelőzéséért, felderítéséért és nyomozásáért felelős hatóságok között. 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 tenyérnyomatok vonatkozásában bűnmegelőzés és büntetőeljárás lefolytatása céljából, DNS-profilok esetén azonban kizárólag büntetőeljárás lefolytatása céljából foganatosítható. Maga a rendszer „találat/ nincs találat" („hit/ no hit") alapon működik, így amennyiben valamely együttműködő tagállam által a hazai nyilvántartásban végzett összehasonlítás eredményeként egyezés állapítható meg, úgy a szakértői nyilvántartó szerv közli annak tényét, valamint megküldi az ujj- és tenyérnyomathoz vagy DNS-profilhoz kapcsolódó szakrendszeri azonosító kódot.[5] Lényegében tehát anonim profilok összehasonlítására kerül sor, s a személyes adatok cseréje csak egyezést követően a nemzeti jogszabályok alapján történhet. Nálunk a bűnügyi jogsegélyre, vagy a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködésére vonatkozó törvények alapján kerülhet sor a személyes adatok továbbítására, valamint a szakrendszeri azonosító kódhoz tartozó személyazonosító adatok továbbítása érdekében a megkeresés megküldésére.[6][7]

---

[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.)

[2] 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.

[3] 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.

[4] 2008/615/IB határozat. (10) Preambulum-bekezdés.

[5] JÁNOSI Andrea: Bűnüldözési célú adatkezelés Magyarországon az Európai Unió által megfogalmazott elvárások tükrében. *Publicationes Universitatis Miskolcinensis. Sectio Juridica et Politica* Tom. 32., 299.

[6] 2008/615/IB határozat. (18) Preambulum-bekezdés. Bnytv. 86/A. § (3) bekezdés, 86/B. § (2) bekezdés.

[7] JÁNOSI Andrea: A hazai bűnügyi nyilvántartási rendszer evolúciója. *Miskolci Jogi Szemle* 2020/3. Különszám, 84-85.

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. Emellett hangsúlyozta azt is, hogy a DNS-profilok, a daktiloszkópiai adatok, valamint a gépjármű-nyilvántartási adatok automatizált keresése és összehasonlítása, illetve az 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. Felszólította továbbá a Bizottságot, hogy vegye fontolóra a prümi határozatok felülvizsgálatát a hatályuk bővítése, valamint a szükséges műszaki és jogi követelmények naprakésszé tétele érdekében.[8]

A Bizottságnak a prümi keretrendszer megreformálására irányuló rendelet javaslata 2021 decemberében jelent meg.[9] Ennek célja az ún. Prüm II keret megteremtése, amely ugyan a meglévő prümi rendszerre épül, de megerősíti és korszerűsíti is 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, 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 bűnüldöző hatóság 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.[10] A prümi keret gyakorlati alkalmazásával szemben ugyanis az elmúlt években több aggály/nehézség is megfogalmazódott. Így például nincs uniós szintű központi adatbázisa, maga a rendszer 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. A tervezet a bűncselekmények megelőzéséért, felderítéséért és nyomozásáért felelős hatóságok közötti információcsere keretét teremti meg, s meghatározza a DNS-profilok, a daktiloszkópiai 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.[11] A javaslattal szemben a European Digital Rights (EDRi)

[8] A Tanács következtetései a „prümi határozatok" végrehajtásáról tíz évvel elfogadásukat követően. Brüsszel, 2018. július 18.

[9] Javaslat 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.

[10] 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.

[11] COM/2021/784 final. 1. cikk

network több tekintetben aggodalmát fejezte ki, például az alapvető jogok biztosításával vagy a szükségesség, arányosság követelményének érvényesülésével kapcsolatban.[12]

2. Svéd kerethatározat alapján történő együttműködés megreformálása

A 2006-ban elfogadott svéd kerethatározat[13] (Swedish Framework Decision vagy Swedish Initial) célja az volt, hogy olyan keretrendszert alkosson, amelyek révén a tagállamok bűnüldöző hatóságai hatékonyan és gyorsan, formalizált keretek között cserélhetik ki a létező információt és bűnüldözési operatív információt a nyomozás vagy bűnüldözési operatív műveletek végrehajtása céljából.[14] E körben bűnüldöző hatóságnak minősül az olyan nemzeti rendőrség, vám- vagy más hatóság, amely a nemzeti jog alapján bűncselekmények vagy bűnözői tevékenység felderítésére, megelőzésére és kivizsgálására, valamint felügyelet gyakorlására és ilyen cselekmények vonatkozásában kényszerítő intézkedések meghozatalára is jogosult.[15] A kerethatározat rendelkezései alapján a tagállamok vállalták, hogy meghatározott információt és bűnüldözési operatív információt más tagállamok illetékes bűnüldöző hatóságai számára rendelkezésre bocsátják. Ennek feltételei pedig nem lehetnek szigorúbbak, mint az nemzeti szinten történő kérelmezés és rendelkezésre bocsátás esetén lenne.[16] A Bizottság 2021-ben tette közzé a tagállamok bűnüldöző hatóságai közötti megreformált információcserére vonatkozó, valamint a 2006/960/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről szóló javaslatát.[17] Indokolásában arra hivatkozott, hogy a svéd kerethatározat rendelkezései nem egyértelműek, a nemzeti szintű szabályok akadályozzák az információáramlást. Célja emellett, hogy az egyedüli kapcsolattartó pont hatékony és eredményes működésének biztosítása érdekében közelítse a közös minimumszabályokat. Ezek kiterjednek annak összetételére, struktúrájára, a felelősségi körökre, a személyzetre és a technikai képességekre. Harmadik célkitűzése, hogy orvosolja a bűnüldözési információk tagállamok közötti cseréjére használt kommunikációs csatornák elszaporodását, és megerősítse az Europolnak a hatáskörébe tartozó bűncselekmények uniós bűnügyi információs platformjaként betöltött szerepét.

A svéd kerethatározatot az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/977 irányelve helyezi hatályon kívül.[18] Az információcsere vonatkozásában hatálya a következő területekre terjed majd ki:

- az egyedüli kapcsolattartó pontokhoz benyújtott információátadásra vonatkozó megkeresésekre, illetve azok teljesítésére vonatkozó szabályokra,
- a saját kezdeményezésre történő információátadás szabályaira,
- a kommunikációs csatornára, valamint közvetlen információcsere esetén az egyedüli kapcsolattartó pontoknak átadandó információk körére vonatozó rendelkezésekre,

[12] Thomas WAHL: Civil Rights Organisations Criticise Prüm II Proposal. *EUCRIM The European Criminal Law Association's Forum* 2022/3, 194.

[13] A Tanács 2006/960/IB kerethatározata (2006. december 18.) az Európai Unió tagállamainak bűnüldöző hatóságai közötti, információ és bűnüldözési operatív információ cseréjének leegyszerűsítéséről. HL L 386., 2006.12.29., 89-100. o. (Továbbiakban: 2006/960/IB kerethatározat vagy svéd kerethatározat.)

[14] 2006/960/IB kerethatározat 1. cikk

[15] 2006/960/IB kerethatározat 2. cikk

[16] 2006/960/IB kerethatározat 3. cikk (1)-(3) bekezdések

[17] Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve a tagállamok bűnüldöző hatóságai közötti információcseréről és a 2006/960/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről. COM/2021/782 final.

[18] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/977 irányelve (2023. május 10.) a tagállamok bűnüldöző hatóságai közötti információcseréről és a 2006/960/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről. *HL L 134., 2023.5.22., 1-24. o. (Továbbiakban 2023/977 irányelv.)*

– az egyedüli kapcsolattartó pontokra vonatkozó szabályokra.[19] Ez utóbbiak a tagállamok azon szervezetei, amelyek az információcsere koordinációjáért és megkönnyítéséért felelős központi egységként működnek.[20]

Az irányelv rendelkezései értelmében az információcsere a következő elvek mentén valósul meg:

1. hozzáférhetőség elve: a tagállamok kötelesek biztosítani, hogy a számukra rendelkezésre álló információ a többi tagállam egyedüli kapcsolattartó pontjának vagy illetékes bűnüldöző hatóságának is átadható legyen.
2. egyenértékű hozzáférés elve: a megkeresések teljesítésének feltételei a nemzeti szintű információátadás feltételeinél nem lehetnek szigorúbbak. Így amennyiben egy tagállamban az adott információ átadása nem bírói engedélyhez kötött, úgy a megkeresések teljesítése sem köthető bírói engedélyhez.[21]
3. adatkezelés bizalmasságának elve: a tagállamok kötelesek védeni az átadott információkat az azt átadó tagállam nemzeti jogához hasonló szintű bizalmas adatkezelést biztosító követelményekkel összhangban.
4. adatok feletti rendelkezési jog elve: az információk továbbadására kizárólag az információt eredetileg átadó tagállam vagy harmadik ország hozzájárulásával és az általa az információ felhasználására vonatkozóan meghatározott feltételek mellett van lehetőség.
5. adatok megbízhatóságának elve: mindazon személyes adatokat, amelyekről kiderül, hogy pontatlanok, hiányosak vagy akár nem naprakészek, törölni kell vagy helyesbíteni, korlátozni a kezelésüket, emellett a címzetteket haladéktalanul értesíteni erről.[22]

Az információcsere módjai között megkülönböztethetjük az egyedüli kapcsolattartó pontokon keresztül, illetve az egyéb formában megvalósuló információcserét. Ez utóbbi körébe sorolandó a saját kezdeményezésre, valamint a bűnüldöző hatóságokhoz közvetlenül benyújtott megkeresések alapján megvalósuló mechanizmust. Az egyedüli kapcsolattartó pontokhoz érkezett megkeresések teljesítésére szűk határidő áll rendelkezésre. Így: a közvetlenül hozzáférhető információkkal kapcsolatos sürgős megkeresések esetén 8 óra, a közvetetten hozzáférhető információkhoz kapcsolódó sürgős megkeresések esetén három nap, további esetekben pedig hét nap áll rendelkezésre a megkeresések teljesítésére.[23] A megkeresésekkel szembeni elvárás, hogy azok benyújtására kizárólag abban az esetben kerüljön sor, amennyiben objektív okok alapján feltételezhető, hogy az abban igényelt információ bűncselekmények megelőzése, felderítése vagy nyomozása céljából szükséges, illetve azzal arányban áll, valamint az a megkeresett tagállam rendelkezésére áll. A megkeresésekben szükséges feltüntetni, hogy annak teljesítése sürgősnek minősül-e, s amennyiben igen, annak indokait is szerepeltetni kell.[24] Emellett a megkeresések tartalmát tekintve az irányelv bizonyos minimum követelményeket is meghatároz.[25]

A teljesítés megtagadásának okai korlátozottak. Kizárólag az alábbi feltételek valamelyikének a fennállása esetén van erre lehetőség:

---

[19] *2023/977 irányelv. 1. cikk (1) bekezdés.*
[20] *2023/977 irányelv. 14. cikk (1) bekezdés.*
[21] *2023/977 irányelv. 9. cikk.*
[22] *2023/977 irányelv. 3. cikk (1) bekezdés.*
[23] *2023/977 irányelv. 5. cikk (1) bekezdés.*
[24] *2023/977 irányelv. 4. cikk (3)-(4) bekezdések.*
[25] A megkereséseknek legalább az alábbi adatokat kell tartalmaznia:
„a) a kért információnak az adott körülmények között észszerűen lehetséges legrészletesebb meghatározása;
b) az információátadásra vonatkozó megkeresés céljának leírása – beleértve a tények leírását – és az alapjául szolgáló bűncselekmény megjelölése;
c) azok az objektív okok, amelyek alapján feltételezik, hogy a kért információ a megkeresett tagállam számára rendelkezésre áll;
d) adott esetben a megkeresés célja és azon bármely természetes vagy jogi személy vagy szervezet között fennálló kapcsolat ismertetése, akire vagy amelyre az információ vonatkozik;
e) a (4) bekezdéssel összhangban adott esetben azok az okok, amelyek miatt a megkeresés sürgősnek minősül;
f) megkeresésben foglalt információknak a megkeresés benyújtásának céljától eltérő célokra történő felhasználására vonatkozó korlátozások." (*2023/977 irányelv. 4. cikk (5) bekezdés.)*

- a kért információ nem áll rendelkezésre;
- a megkeresés nem tesz eleget az irányelvben meghatározott, megkeresésekre vonatkozó követelményeknek;[26]
- a megkeresett tagállamban az információátadás feltételeként meghatározott bírói engedély megadását elutasították;[27]
- a kért információ az (EU) 2016/794 rendelet II. mellékletének B. szakaszában felsorolt személyesadat-kategóriákon kívül eső személyes adatnak minősül, valamint az a megkeresés céljához nem szükséges, illetve azzal nem tekinthető arányosnak a kért információ átadása;
- megállapítást nyert, hogy a kért információk pontatlanok, hiányosak vagy már nem naprakészek, amelyre tekintettel nem adhatók át;
- objektív okok alapján feltételezhető, hogy a kért információ átadása:
    - ellentétes lenne a megkeresett tagállam alapvető nemzetbiztonsági érdekeivel vagy sértené azokat;
    - folyamatban lévő nyomozás vagy bűnügyi operatív művelet sikerét vagy valamely személy biztonságát veszélyeztetné;
    - indokolatlanul sértené egy jogi személy fontos védett érdekeit;
- a megkeresés a következőkkel kapcsolatos:
    - olyan bűncselekmény, amely a megkeresett tagállam joga szerint legfeljebb egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő; vagy
    - olyan ügy, amely a megkeresett tagállam joga szerint nem minősül bűncselekménynek;
- a kért információt eredetileg valamely más tagállamtól vagy harmadik országtól vették át, és az adott tagállam, illetve harmadik ország nem járult hozzá az információ további átadáshoz.[28]

Saját kezdeményezésre történő információátadás abban az esetben valósul meg, amennyiben a tagállamok objektív okok alapján azt feltételezik, hogy az egyedüli kapcsolattartó pontjukon vagy illetékes bűnüldöző hatóságaikon rendelkezésére álló információ releváns lehet egy másik tagállam számára bűncselekmények megelőzése, felderítése vagy nyomozása szempontjából.[29] Lehetőség van emellett továbbra is közvetlenül, az illetékes bűnüldöző hatóság részére a megkeresést megküldeni. Részben abban formában, hogy valamely tagállam egyedüli kapcsolattartó pontja küldi meg közvetlenül a megkeresést egy másik tagállam illetékes bűnüldöző hatóságához. Részben pedig abban a formában, hogy valamely tagállami bűnüldöző hatóság egy másik tagállam illetékes bűnüldöző hatóságának küldi meg közvetlenül a megkeresést. Mindkét esetben – bizonyos kivételektől eltekintve – szükséges tájékoztatni – másolat megküldésével – a tagállam egyedüli kapcsolattartó pontját a megkeresés megküldéséről, illetve az átadott információról.[30]

A tagállamok az irányelv rendelkezéseinek 2024. december 12-ig kötelesek megfelelni. A svéd kerethatározat ugyanezen a napon hatályát veszti.[31]

3. A PNR-irányelv felülvizsgálta – az utasnyilvántartási adatállomány bűnmegelőzési és bűnüldözési célú alkalmazhatósága

[26] *2023/977 irányelv. 4. cikk (2)-(6) bekezdések.*
[27] *2023/977 irányelv. 9. cikk.*
[28] *2023/977 irányelv. 6. cikk (1) bekezdés.*
[29] *2023/977 irányelv. 7. cikk (1) bekezdés.*
[30] *2023/977 irányelv. 8. cikk.*
[31] *2023/977 irányelv. 21. és 22. cikkek.*

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/681 irányelve[32] rendezi az utas-nyilvántartási adatállománynak (PNR) a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása érdekében történő felhasználásának a feltételeit, illetve az arra vonatkozó eljárást. Rendelkezései alapvetően az EU-n kívüli légi járatok utasaira vonatkozó utas-nyilvántartási adatok (PNR) légi fuvarozók általi továbbítására, valamint ezeknek az adatoknak a kezelésére terjed ki, azonban a tagállamok dönthetnek úgy, hogy az irányelvet EU-n belüli valamennyi vagy akár csak egyes légi járatokra is alkalmazzák.[33] Ez az irányelv tehát kötelezettséget ró a légitársaságokra, hogy továbbítsák az ún. PNR-adatokat a légi járat indulási vagy érkezési helye szerinti tagállam utas-adat információs egységének (PIU) adatbázisába.[34]

Azt, hogy mi minősül PNR-adatnak az irányelv 1. számú melléklete taxatíve felsorolja. Ide sorolandók az utazás dátuma, az utas elérhetőségei, fizetéshez kapcsolódó információk, útvonal, jegykiállítással kapcsolatos adatok, poggyászadatok, az együtt utazók száma, neve, stb. Az adatok megőrzésére 5 évig azon tagállam PIU-ja köteles, amelynek a területén a légi járat leszállt vagy onnan felszállt. A továbbítást követő hat hónap után azonban a PNR-adatokat személyazonosításra alkalmatlanná kell tenni.[35]

Fontos megjegyezni, hogy a PNR-adatok vonatkozásában az információcsere a tagállamok között decentralizált struktúrában zajlik. Ez azt jelenti, hogy minden tagállam kijelölt vagy létrehoz egy hatóságot,[36] amely PIU-ként jár el, s ennek keretében ellátja a légi fuvarozóktól a PNR-adatoknak a gyűjtését, azok tárolását, kezelését, illetve azok alapján automatizált kockázatelemzést végez.[37] A PIU-k a PNR-adatokat célhoz kötött módon kezelik. Arra kizárólag a terrorista és más súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása érdekében kerülhet sor. Az irányelv értelmében terrorista cselekménynek minősül a 2002/475/IB kerethatározat 1-4. cikkében említett, valamint a nemzeti jog szerint is annak minősülő bűncselekmény. Súlyos bűncselekmény kategóriájába pedig az irányelv 2. számú mellékletében tételesen felsorolt bűncselekmények sorolandók, amennyiben azoknál a nemzeti jog alapján kiszabható büntetési tétel felső határa legalább háromévi szabadságvesztés vagy szabadságelvonással járó intézkedés.[38] Az adatkezelés célja lehet: (1) az utasoknak a tagállamba történő tervezett érkezésüket vagy elutazásukat megelőző értékelése annak érdekében, hogy megvizsgálják, hogy ezek a személyek érintettek lehetnek-e terrorista bűncselekményben vagy súlyos bűncselekményben, (2) az illetékes hatóságok megkeresésére történő válaszadás egy adott ügyen folytatott büntetőeljárás során, (3) a PNR-adatok alapján történő kockázatértékelés, amely alkalmas lehet a terrorista bűncselekményben vagy súlyos bűncselekményben esetlegesen érintett személyek beazonosítására.[39] Ennek eredményeként tehát a bűnüldöző hatóságoknak lehetőségük van arra, hogy olyan személyeket is azonosítsanak, akik vonatkozásában korábban még nem volt ismert, hogy akár terrorista vagy más súlyos bűncselekményben elkövetésében is érintettek

[32] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/681 irányelve (2016. április 27.) az utas-nyilvántartási adatállománynak (PNR) a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása érdekében történő felhasználásáról. HL L 119., 2016.5.4., 132-149. o. (A továbbiakban: PNR-irányelv.)
Lásd részletesen: JÁNOSI Andrea: A határigazgatási célú uniós információs rendszerek, valamint az utasnyilvántartási adatállományok bűnüldözési célú alkalmazhatósága. *Infokommunikáció és Jog* 2020/2. (75) E-különszám. https://infojog.hu/dr-janosi-andrea-a-hatarigazgatasi-celu-unios-informacios-rendszerek-valamint-az-utasnyilvantartasi-adatallomanyok-bunuldozesi-celu-alkalmazhatosaga-2020-2-75-e-kulonszam/

[33] PNR-irányelv 1-2 cikkek.

[34] PNR-irányelv 8. cikk (1) bekezdés.

[35] PNR-irányelv 12. cikk (1)-(2) bekezdések.

[36] Az irányelv azt is lehetővé teszi, hogy akár több tagállam egy hatóságot jelöljön ki vagy hozzon létre, amely utas-adat információs egységként funkcionál. PNR-irányelv 4. cikk (4) bekezdés.

[37] SZABÓ Imre: Automatizált döntéshozatal és a büntetőeljárás. *Ügyészek lapja* 2019. (26. évf.) 4-5. sz., 5-20.

[38] PNR-irányelv 3. cikk 8-9. pontok.

[39] PNR-irányelv 6. cikk (1)-(3) bekezdések.

lehetnek, de az adatelemzés mégis erre utal, így az illetékes hatóságok által további vizsgálatnak kell alávetni őket.[40]

A PNR-irányelv alkalmazásának a felülvizsgálatára 2020-ban került sor,[41] ugyanis rendelkezéseinek a nemzeti jogba való átültetésről a tagállamoknak 2018. május 25-ig kellett gondoskodniuk. Érdemes megjegyezni azt is, hogy több előzetes döntéshozatali eljárás is kapcsolódik az irányelvhez. Így a belga alkotmánybíróság és a kölni kerületi bíróság is előzetes döntéshozatal iránti kérelmet nyújtott be az irányelvhez kapcsolódóan.[42] A felülvizsgálat során a Bizottság megállapította, hogy 26 tagállamból a vizsgált időszak végére 24 tagállam értesítette a Bizottságot az irányelv teljes körű átültetéséről. Két tagállam részéről jelentkezett elmaradás. Így Szlovénia, aki csak részleges átültetésről számolt be, illetve Spanyolország nem számolt be átültetésre irányuló intézkedésről, így mulasztása miatt 2020. július 2-án eljárás indult vele szemben. A vizsgálat mindezek mellett rámutatott arra, hogy a PNR-adatoknak az irányelv szerinti célokra történő gyűjtése és kezelése valóban szükséges és arányos. A rendszer hatékonynak bizonyult az elmúlt időszakban, amelyet a tagállamok különböző bizonyítékokkal is alátámasztottak. Így például volt olyan eset, amikor a PNR-adatok lehetővé tették ismeretlen személyek letartóztatását, vagy további vizsgálatok lefolytatását olyan utasokkal szemben, akiket egyébként nem is ellenőriztek volna. A tagállamok arról is beszámoltak, hogy habár az irányelv az adatok kezelését kizárólag célhoz kötötten engedélyezi, de indokolt lehet ennek hatókörét kiterjeszteni például a közegészség védelmére, valamint a fertőző betegségek terjedésének megakadályozására is.

4. Az előzetes utasinformációk felhasználásának megreformálására irányuló javaslatok

A Bizottság 2022-ben tette közzé az előzetes utasinformációknak a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása céljából történő gyűjtéséről és továbbításáról, valamint a határigazgatási célú alkalmazásáról szóló javaslatait.[43] Előbbi indokoltságát azzal támasztotta alá, hogy habár maga a PNR-irányelv is lehetővé teszi az API- és PNR-adatok együttes kezelését, hiszen az a PNR-adatok definíciójában is megtalálható,[44] azonban az irányelv nem eredményezi a teljes API-adatkészlet gyűjtését. Kizárólag abban az esetben, ha azokat a légitársaságok szokásos üzleti tevékenységük keretében már összegyűjtötték. Azonban ennek a két adatállománynak az „együttes felhasználása különösen

[40] Javaslat: az Európai Parlament és a Tanács irányelve az utas nyilvántartási adatállomány (PNR) felhasználásáról a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, kivizsgálása és büntetőeljárás alá vonása érdekében. COM/2011/0032 végleges.

[41] A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az utas-nyilvántartási adatállománynak (PNR) a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása érdekében történő felhasználásáról szóló (EU) 2016/681 irányelv felülvizsgálatáról. COM/2020/305 final.

[42] C-817/19. sz. ügy: A Bíróság (nagytanács) 2022. június 21-i ítélete (a Cour Constitutionnelle [Belgium] előzetes döntéshozatal iránti kérelme). HL C 340., 2022.9.5., 4-6. o.

C-148/20–C-150/20. sz. egyesített ügyek: A Bíróság elnökének 2022. augusztus 9-i végzése– AC (C-148/20), DF (C-149/20), BD (C-150/20) kontra Deutsche Lufthansa AG, a Bundeskriminalamt (C-150/20) részvételével. HL C 15., 2023.1.16., 32-32. o.

Lásd: Thomas WAHl: CJEU: PNR Directive Valid if Limited to the "Strictly Necessary". *EUCRIM The European Criminal Law Association's Forum* 2022/2, 113-115.

[43] Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete az előzetes utasinformációknak a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása céljából történő gyűjtéséről és továbbításáról, valamint az (EU) 2019/818 rendelet módosításáról. COM/2022/731 final. (Továbbiakban: COM/2022/731 final.)

Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete az előzetes utasinformációknak (API) a külső határok ellenőrzésének javítása és megkönnyítése céljából történő gyűjtéséről és továbbításáról, az (EU) 2019/817 rendelet és az (EU) 2018/1726 rendelet módosításáról, valamint a 2004/82/EK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről. COM/2022/729 final. (Továbbiakban: COM/2022/729 final.)

[44] PNR-irányelv I. melléklet, 18. pont.

hatékony eszközt jelenthetne *„a magas kockázatot jelentő utazók azonosítása és a gyanúsított egyének utazási mintáinak megerősítése terén”*. A 2004-es API-irányelv[45] kizárólag az adatok határigazgatási célú alkalmazását deklarálta. Az API-adatok kiterjednek az utasok úti okmányaiban szereplő személyazonosító adatokra, valamint az utasfelvétel során gyűjtött és a célország határforgalom-ellenőrzést végző hatóságainak továbbított járatinformációkra.[46] Jelenleg az API-adatok igénylése csakis harmadik országból érkező légi járatok esetén merülhet fel,[47] emellett pedig az adatok gyűjtése tekintetében tagállamonként is eltérő gyakorlat figyelhető meg.[48] Maga a javaslat ezt a biztonsági deficitet igyekszik kiküszöbölni és megteremteni az API-adatok bűnmegelőzési és bűnüldözési alkalmazhatóságát is. A javaslat hatálya kiterjed: (1) az EU-n kívüli és a kiválasztott EU-n belüli légi járatokra vonatkozó előzetes utasinformációk légi fuvarozók által történő gyűjtésére; (2) ezeknek az adatoknak légi fuvarozók általi továbbítására az útválasztónak[49]; (3) az EU-n kívüli és a kiválasztott EU-n belüli légi járatokra vonatkozó API-adatok továbbítására az útválasztóból a PIU-k részére.[50] Egyaránt alkalmazandó a menetrend szerinti vagy nem menetrend szerinti, EU-n kívüli vagy EU-n belüli légi járatokat üzemeltető légi fuvarozókra is.[51]

Az API-adatok határigazgatási alkalmazását célzó javaslat a külső határokon végzett határforgalom-ellenőrzés hatékonyságának és eredményességének kívánja fokozni. Hatálya kiterjed – az előző javaslattal egyezően – (1) az Unióba tartó légi járatokra vonatkozó előzetes utasinformációk légi fuvarozók általi gyűjtésére; (2) az adatok útválasztónak történő továbbítására; (3) az adatok útválasztóból történő továbbítására a határforgalom-ellenőrzést végző illetékes hatóságoknak.[52] Rendelkezései felváltanák a korábbi API-irányelv által biztosított rendszert.

Záró gondolatok

A tanulmányban ismertetett információs rendszerek és mechanizmusok tekintetében egyértelműen azok hatékonyabbá és eredményesebbé tétele, illetve a meglévő biztonsági kockázatok minimalizálása iránti jogalkotói szándék figyelhető meg. Azonban ezen törekvések mellett is különös figyelemmel kell lenni többek között az adatvédelmi követelmények érvényesülésére. A személyes adatoknak az illetékes hatóságok által a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, a vádeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából végzett kezelése tekintetében a bűnüldözésben érvényesítendő adatvédelemről szóló (EU) 2016/680 irányelv[53] rendelkezései az irányadók, amelyek nemzeti

[45] A Tanács 2004/82/EK irányelve (2004. április 29.) a fuvarozóknak az utasokkal kapcsolatos adatok közlésére vonatkozó kötelezettségéről. HL L 261., 2004.8.6., 24-27. o. (Továbbiakban: API-irányelv.)
[46] COM/2022/729 final.
[47] API-irányelv 3. cikk (1) bekezdés.
[48] COM/2022/729 final.
[49] Az útválasztó meghatározását lásd: COM/2022/729 final 9. cikk.
„Az útválasztó a következőkből áll:
a) központi infrastruktúra, amely magában foglalja az API-adatok továbbítását lehetővé tevő műszaki komponenseket;
b) biztonságos kommunikációs csatorna a központi infrastruktúra, valamint a határforgalom-ellenőrzést végző illetékes hatóságok és az utasadat-információs egységek között, valamint biztonságos kommunikációs csatorna a központi infrastruktúra és a légi fuvarozók között az API-adatok továbbítása és a kapcsolódó kommunikáció céljából.”
[50] COM/2022/731 final. 1. cikk
[51] COM/2022/731 final. 2. cikk
[52] COM/2022/729 final. 1. cikk
[53] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/680 irányelve (2016. április 27) a személyes adatoknak az illetékes hatóságok által a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, a vádeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából végzett kezelése tekintetében a természetes személyek védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 2008/977/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről. HL L 119., 2016.5.4., 89-131. o.

jogba történő átültetésére irányuló kötelezettségnek 2018. május 6-ig kellett a tagállamoknak eleget tenniük. A Bizottság még ugyanebben az évben 19 tagállammal szemben indított kötelezettségszegési eljárást, mert elmulasztotta ezt a kötelezettségét, amely azóta a legtöbb esetben már orvoslára került. Az átültetés folyamatáról és eredményességéről a Bizottság 2022. évi közleményében adott számot, amelyben utalt arra is, hogy a bűnüldözésben érvényesítendő adatvédelemről szóló irányelvvel kapcsolatos ítélkezési gyakorlat jelenleg még ugyan gyerekcipőben jár, de folyamatosan növekszik a kapcsolódó előzetes döntéshozatali ügyek száma.[54]

Felhasznált irodalom

JÁNOSI Andrea: Bűnüldözési célú adatkezelés Magyarországon az Európai Unió által megfogalmazott elvárások tükrében. *Publicationes Universitatis Miskolcinensis. 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 határigazgatási célú uniós információs rendszerek, valamint az utasnyilvántartási adatállományok bűnüldözési célú alkalmazhatósága. *Infokommunikáció és Jog* 2020/2. (75) E-különszám. https://infojog.hu/dr-janosi-andrea-a-hatarigazgatasi-celu-unios-informacios-rendszerek-valamint-az-utasnyilvantartasi-adatallomanyok-bunuldozesi-celu-alkalmazhatosaga-2020-2-75-e-kulonszam/

SZABÓ Imre: Automatizált döntéshozatal és a büntetőeljárás. *Ügyészek lapja* 2019. (26. évf.) 4-5. sz., 5-20.

Thomas WAHl: CJEU: PNR Directive Valid if Limited to the "Strictly Necessary". *EUCRIM The European Criminal Law Association's Forum* 2022/2, 113-115.

Thomas WAHL: Civil Rights Organisations Criticise Prüm II Proposal. *EUCRIM The European Criminal Law Association's Forum* 2022/3, 194.

Felhasznált jogforrások és további uniós források jegyzéke

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.

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.

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.

[54] A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – Első jelentés a bűnüldözésben érvényesítendő adatvédelemről szóló (EU) 2016/680 irányelv alkalmazásáról és működéséről. COM/2022/364 final.

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.

A Tanács következtetései a „prümi határozatok" végrehajtásáról tíz évvel elfogadásukat követően. Brüsszel, 2018. július 18.

Javaslat 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.

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.

A Tanács 2006/960/IB kerethatározata (2006. december 18.) az Európai Unió tagállamainak bűnüldöző hatóságai közötti, információ és bűnüldözési operatív információ cseréjének leegyszerűsítéséről. HL L 386., 2006.12.29., 89-100. o.

Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve a tagállamok bűnüldöző hatóságai közötti információcseréről és a 2006/960/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről. COM/2021/782 final.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2023/977 irányelve (2023. május 10.) a tagállamok bűnüldöző hatóságai közötti információcseréről és a 2006/960/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről. HL L 134., 2023.5.22., 1-24. o.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/681 irányelve (2016. április 27.) az utas-nyilvántartási adatállománynak (PNR) a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása érdekében történő felhasználásáról. HL L 119., 2016.5.4., 132-149. o.

Javaslat: az Európai Parlament és a Tanács irányelve az utas nyilvántartási adatállomány (PNR) felhasználásáról a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, kivizsgálása és büntetőeljárás alá vonása érdekében. COM/2011/0032 végleges.

A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak az utas-nyilvántartási adatállománynak (PNR) a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása érdekében történő felhasználásáról szóló (EU) 2016/681 irányelv felülvizsgálatáról. COM/2020/305 final.

Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete az előzetes utasinformációknak a terrorista bűncselekmények és súlyos bűncselekmények megelőzése, felderítése, nyomozása és a vádeljárás lefolytatása céljából történő gyűjtéséről és továbbításáról, valamint az (EU) 2019/818 rendelet módosításáról. COM/2022/731 final.

Javaslat az Európai Parlament és a Tanács rendelete az előzetes utasinformációknak (API) a külső határok ellenőrzésének javítása és megkönnyítése céljából történő gyűjtéséről és továbbításáról, az (EU) 2019/817 rendelet és az (EU) 2018/1726 rendelet módosításáról, valamint a 2004/82/EK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről. COM/2022/729 final.

A Tanács 2004/82/EK irányelve (2004. április 29.) a fuvarozóknak az utasokkal kapcsolatos adatok közlésére vonatkozó kötelezettségéről. HL L 261., 2004.8.6., 24-27. o.

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/680 irányelve (2016. április 27) a személyes adatoknak az illetékes hatóságok által a bűncselekmények megelőzése, nyomozása, felderítése, a vádeljárás lefolytatása vagy büntetőjogi szankciók végrehajtása céljából végzett kezelése tekintetében a természetes személyek védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 2008/977/IB tanácsi kerethatározat hatályon kívül helyezéséről. HL L 119., 2016.5.4., 89-131. o.

A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – Első jelentés a bűnüldözésben érvényesítendő adatvédelemről szóló (EU) 2016/680 irányelv alkalmazásáról és működéséről. COM/2022/364 final.

2009. évi XLVII. törvény a bűnügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról.

DIE SICH VERÄNDERNDE RECHTLICHE DYNAMIK UND DER SOZIALE KONTEXT DER FRAUENRECHTE IM BÜRGERLICHEN UNGARN

NŐTARTÁS VÁLTOZÓ JOGI DINAMIKÁI ÉS TÁRSADALMI KONTEXTUSAI A POLGÁRI KORSZAK MAGYARORSZÁGÁN

THE CHANGING LEGAL DYNAMICS AND SOCIAL CONTEXT OF WOMEN'S RIGHTS IN BOURGEOIS HUNGARY

IBOLYA KATALIN KONCZ*

Abstrakt: Die vorliegende Studie untersucht die rechtlichen Aspekte des Unterhalts für Frauen im Kontext ihrer besonderen Rechte. Die Frage des Frauenunterhalts begleitet die Menschheit seit der Akzeptanz des Konzepts des Zusammenlebens von Mann und Frau. Die Rechtsnormen, die die sozialen Beziehungen regeln, behandeln seit Jahrhunderten die besonderen Rechte der Frauen, insbesondere im Erbrecht nach Ehe und Auflösung. Die Rechtshistoriker betonen die traditionelle Rolle des Ehemanns als Hauptverantwortlicher für den Unterhalt der Frau. Die Pflichten der Ehepartner und die rechtliche Verantwortung des Ehemanns für den Unterhalt seiner Frau basieren auf gesellschaftlichen Vorstellungen, die bis ins 20. Jahrhundert den Unterschied zwischen den Geschlechtern prägten. Die Studie analysiert die Rechtsgrundlagen und philosophischen Ansätze führender Juristen zur Erklärung der Unterhaltspflicht des Ehemanns. Es wird jedoch betont, dass die Festlegung objektiver und fairer Unterhaltsansprüche im privatrechtlichen Kontext eine Herausforderung darstellt. Die Forschung zeigt insgesamt, dass die Frage des Frauenunterhalts in der juristischen Praxis komplexe und individuelle Herausforderungen aufwirft, die eine kontinuierliche Anpassung der Rechtsprechung erfordern.

Schlüsselwörter: Sonderrechte der Frau, Sachliche Fragen des Frauenunterhalts, Familienrecht, Privatrecht, Privatrecht der Jahrhundertwende

Abstract: This study analyses the legal aspects of maintenance for women, specifically in the context of their special rights. The issue of maintenance for women has been present since the acceptance of the concept of cohabitation between men and women. Legal norms have regulated social relations for centuries, particularly in inheritance law after marriage and dissolution, with a focus on the special rights of women. Legal-Historians emphasise the traditional role of the husband as the main provider for the wife. The legal responsibilities of spouses and the husband's obligation to maintain his wife are rooted in historical social norms that distinguished between genders until the 20th century. This study examines the legal and philosophical underpinnings of prominent jurists who expounded on the husband's duty to provide maintenance, while highlighting the difficulties of establishing impartial and equitable maintenance claims in the context of private law. The research indicates that spousal maintenance in legal practice presents complex and individual challenges that require continuous adaptation of case law.

Keywords
Women's special rights, objective issues of women's maintenance, family law, private law, private law at the turn of the century

Absztrakt: Jelen tanulmány a nők tartásdíjának jogi vonatkozásait vizsgálja speciális jogaikkal összefüggésben. A nők támogatásának kérdése a férfi és nő együttélése koncepciójának elfogadása óta kíséri az emberiséget. A társadalmi kapcsolatokat szabályozó jogi normák évszázadok óta foglalkoznak a nők külön jogaival, különösen a házasság és a felbontás utáni öröklési jogban. A jogtörténészek hangsúlyozzák a férj hagyományos szerepét, mint a feleség támogatásáért felelős fő személyt. A házastársak kötelességei és a férj jogi felelőssége felesége eltartásáért olyan társadalmi elképzeléseken alapulnak, amelyek egészen a 20. századig formálták a nemek közötti különbséget.

* **DR. IBOLYA KATALIN KONCZ PhD**
Associate professor
University of Miskolc, Faculty of Law
Institute of Legal History and Iurisprudence
Department of Legal History
3515 Miskolc-Egyetemváros
ibolya.koncz@uni-miskolc.hu

A tanulmány a férj tartási kötelezettségét magyarázó vezető jogászok jogelveit és filozófiai megközelítéseit elemzi, ugyanakkor kiemeli az objektív és méltányos tartási igény megállapításának kihívásait magánjogi kontextusban. Összességében a kutatások azt mutatják, hogy a nők eltartásának kérdése a joggyakorlatban összetett és egyéni kihívásokat vet fel, amelyek az ítélkezési gyakorlat folyamatos adaptációját igénylik.

Kulcsszavak: Női különjogok, objektív nőtartási kérdések, családjog, magánjog, századfordulós magánjog

Im Zusammenhang mit den besonderen Rechten der Frauen[1] werde ich mich mit der Frage des Unterhalts für Frauen befassen. Der Grund, warum dieses Thema besondere Beachtung verdient, liegt in seiner Besonderheit.

Die Frage des Unterhalts der Frau begleitet die Menschheit natürlich, seit das Konzept des Zusammenlebens von Mann und Frau, das Konzept der Familie, von der Gemeinschaft der Menschen akzeptiert wurde.

Betrachtet man die Rechtsnormen, die die sozialen Beziehungen zwischen den Menschen regeln, so findet man seit Jahrhunderten einen erheblichen Teil, der sich mit den besonderen Rechten der Frauen befasst. Diese Rechte sind insbesondere in den Vorschriften über das Erbrecht nach der Ehe und deren Auflösung verankert. Die spezifischen Rechte, die Frauen vorbehalten sind, basieren auf gesellschaftlichen Vorstellungen, die den grundlegenden Unterschied zwischen Frauen und Männern in fast allen Epochen bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts bestimmt haben. Selbst die Rechtsgelehrten der Jahrhundertwende haben schriftlich festgehalten und akzeptiert, dass die Gleichberechtigung von Frauen und Männern auch zu Beginn des 20. Jahrhunderts noch nicht vollständig erreicht war.

Nach der Auffassung von Lajos Staud: „"Mit der Heirat gründet der Ehemann eine Familie. Die individuellen, sozialen und öffentlichen, moralischen und materiellen Ziele, die damit verbunden sind, können nur erreicht werden, wenn die Ehegatten in voller Gemeinschaft leben."[2] Die Definition umreißt die Pflichten der Ehepartner, ohne jedoch alle Einzelheiten festzulegen. Bálint Kolosváry hat bereits ausdrücklich erwähnt, dass der Ehemann für den Unterhalt seiner Ehefrau verantwortlich ist. Er stellte fest, dass „die Rechtsgeschichte der Familie den Ehemann an die Spitze der Familie gestellt hat und dass seine Rechte als Familienoberhaupt durch die Pflichten ergänzt werden, die ihm in Bezug auf den Unterhalt seiner Familie obliegen."[3] Nach Kolosvárys Auffassung wird die Unterhaltspflicht des Mannes gegenüber der Frau aus der ehelichen Beziehung abgeleitet. Ferenc Raffay definierte die Unterhaltspflicht für eine Frau nicht explizit als Folge der Ehe, sondern als Resultat der Rollenverteilung innerhalb der Familie. Er war der Ansicht, dass die Rechtsgrundlage der Unterhaltspflicht für eine Frau „die Stellung der Frau in der Familie ist, die darauf beruht, dass sie normalerweise kein Geld verdienen kann, aber das Oberhaupt des Haushalts ist, und dass ihr Mann daher verpflichtet ist, sie zu unterhalten".[4]

Hier finden wir bereits eine Begründung, die die unterschiedlichen Verantwortlichkeiten zwischen den Ehegatten im Bereich des Familienlebens hervorhebt. Die Unfähigkeit der Frau, sowohl zu arbeiten als auch den Haushalt zu führen, wird als Grundlage für den Unterhaltsanspruch genannt. Károly Szladits führt die Rechtsgrundlage für den Unterhalt der Frau auf die unterschiedliche Belastung der Ehegatten zurück. „Der Ehemann ist als Familienoberhaupt verpflichtet, die eheliche Last zu tragen und dementsprechend für den angemessenen Unterhalt seiner Frau zu sorgen."[5]

Kornél Sztehlo vertrat die Auffassung, dass die Rechtsgrundlage für den Unterhalt von Frauen durch zwei Elemente definiert werden könne, zum einen durch die Verpflichtung, die sich

[1] ECKHART Ferenc: Magyar alkotmány- és jogtörténet szerk: Mezey Barna. Osiris kiadó Budapest, 2000. 303-309.
[2] STAUD Lajos: A magyar magánjog tételes jogszabályainak gyűjteménye. Franklin társulat, Budapest, 1913., 59.
[3] KOLOSVÁRY Bálint A magyar magánjog tankönyve II kötet, Grill Károly könyvkiadóvállalata Bp., 1911. 435.
[4] RAFFAY Ferenc: A magyar magánjog kézikönyve. I. kötet, Benkő Gyula könyvkereskedése, Budapest 1909. 444.
[5] SZLADITS Károly: A magyar magánjog vázlata. Grill Károly könyvkiadóvállalata Budapest, 1933., II. rész 341.

aus dem Begriff der Ehe[6] selbst ergibt, und zum anderen durch die Tatsache, dass der Unterhalt "eine Folge der Machtlosigkeit und der wirtschaftlichen Unterordnung des weiblichen Geschlechts" sei. Nach all dem stellte Stehlo fest, dass "ein Mann, der bei der Eheschließung verspricht, seine Frau unter keinen Umständen zu verlassen, damit nicht nur eine moralische, sondern auch eine rechtliche Verpflichtung eingeht, für ihr Vermögen bis zu ihrem Tod zu sorgen."[7] Im Urteil des Berufungsgerichts Oradea aus dem Jahr 1908 heißt es: "Die Garantie der Ehe ist unter dem Gesichtspunkt der mit ihr verbundenen Interessen das friedliche und innere Zusammenleben der Ehegatten auf sittlicher Grundlage, dessen notwendige Folge es ist, dass beide Ehegatten mit uneigennütziger und ehrlicher Aufrichtigkeit zur Ermöglichung und Aufrechterhaltung dieses Zusammenlebens beitragen. Die größere Macht des Ehemannes als Unterhaltspflichtiger erlegt ihm normalerweise die Pflicht auf, ihre Interessen zu schützen, und er ist daher verpflichtet, nicht nur für ihren Unterhalt und ihre Pflege zu sorgen, sondern ihr auch ein friedliches Heim zu sichern, sie mit Respekt zu behandeln und sie vor ungerechten moralischen oder physischen Angriffen durch andere zu schützen."[8] Aus den vorstehenden Ausführungen geht hervor, dass die Frage des Unterhalts und des Unterhalts einer Frau sowie die Definition seines Inhalts auch die Juristen der damaligen Zeit beschäftigte. Es stellt sich die Frage, was unter Unterhalt im privatrechtlichen Kontext zu verstehen ist. Unterhalt ist ein schuldrechtlicher Begriff. Der Unterhaltspflichtige ist verpflichtet, die für den Unterhalt des Unterhaltsberechtigten erforderlichen Mittel in Form von Sach- oder Geldleistungen zu erbringen. Dazu gehören in erster Linie Nahrung, Kleidung, Wohnung, medizinische und andere Ausgaben, die für die Erhaltung der Gesundheit des Unterhaltsberechtigten notwendig sind, sowie die Kosten für die Ausbildung von Minderjährigen und Ähnliches.[9] Die Unterhaltspflicht ergibt sich entweder aus einem Gesetz oder einem Rechtsgeschäft. Die gesetzliche Unterhaltspflicht basiert auf den Bindungen der Ehe und der Verwandtschaft oder auf der Tatsache der Fortpflanzung[10]. Der Ehemann als Familienoberhaupt war verpflichtet, die ehelichen Lasten zu tragen. Unter ehelichen Lasten verstand man die Gesamtheit der Bedürfnisse der Ehegatten und ihrer Kinder, und zwar im Verhältnis zur wirtschaftlichen und sozialen Lage der Ehegatten. Der Ehemann war daher verpflichtet, die Ehefrau zu unterstützen.[11] Das Ehegesetz legt fest, dass „eine unverschuldete Frau von dem für schuldig erklärten Ehemann nach Maßgabe seiner finanziellen Verhältnisse und seiner sozialen Stellung zu unterhalten ist. Es ist wichtig, dass der Unterhalt objektiv und fair berechnet wird…"[12]

Betrachtet man die praktische Auslegung der Juristen, so stellt man fest, dass weder Raffay[13] noch Sztehlo[14] den Umfang der Beteiligung hervorgehoben haben. Szladits sprach bereits ausdrücklich von einem "angemessenen Unterhalt"[15] und betonte, dass "der Unterhalt in einem gemeinsamen Haushalt im Verhältnis zur sozialen Stellung, zum Vermögen und zur Erwerbsfähigkeit geleistet werden muss"[16]. Auch Kolosváry definierte eine ähnliche Unterhaltspflicht für den Ehemann. Die Höhe des Unterhalts für die Ehefrau richtet sich nach der sozialen und bürgerlichen Stellung des Ehemannes, seinem Vermögen und seinem so genannten

[6] SZTEHLO Kornél: A nőtartási igények. Jogtudományi Közlöny 1885. 10. szám 78. „Der Unterhaltsanspruch der Frau beruht auf der lebenslangen Gemeinschaft der Ehe. Es handelt sich dabei um eine aus dem Begriff der Ehe ableitbare Verpflichtung."
[7] SZTEHLO Kornél: Házassági eljárás joga. Franklin társulat, Budapest, 1890., 114.
[8] Nagyváradi tábla 1908.G.203. számú ítélete in: STAUD: i.m. 60.
[9] Magyar Jogi Lexikon szerk. MÁRKUS Dezső Pallas Irodalmi és nyomdai Részvénytársaság Budapest, (a továbbiakban: MJL) 1903. IV. kötet 119.
[10] MJL, 1907. VI. kötet 492.
[11] MJL, 1903. IV. kötet 119.
[12] Artikel 90.§ des Gesetzes XXXI von 1894 CIH 1897.
[13] RAFFAY, i.m. 444.
[14] SZTEHLO, 1890., i.m. 114.
[15] SZLADITS, i.m. II. rész 341.
[16] SZLADITS, i.m. II. rész 342.

"angemessenen Unterhalt"[17] im Verhältnis zum Haushalt und zur Lebensführung der Parteien. Was die Qualität und Quantität des Unterhalts anbelangt, so muss der Ehemann seiner Frau stets einen angemessenen Unterhalt gewähren"[18], so Virág.
Es gibt drei Arten des Zusammenlebens, je nachdem, ob die Ehegatten in einer ehelichen oder nichtehelichen Lebensgemeinschaft leben. Die festgelegten Arten implizieren auch eine zeitliche Abfolge. Es gibt drei Arten von Unterhalt, die einer Frau gewährt werden können: Erstens, wenn ihr nach der Eheschließung Unterhalt im Haus ihres Mannes gewährt wird. Zweitens, wenn die Ehegatten ihr Zusammenleben abgebrochen haben, spricht man von vorübergehendem Unterhalt. Drittens[19], wenn der Frau im Falle der Auflösung der Ehe durch ein rechtskräftiges Gerichtsurteil oder der Trennung von Bett und Unterkunft Unterhalt gewährt wird, sofern andere Bedingungen erfüllt sind.[20]

Während der Ehe hat die Frau in der Regel nur Anspruch auf Naturalunterhalt und Unterhalt in Form von Unterkunft im gemeinsamen Haushalt.[21] Szladits nannte auch den gemeinsamen Haushalt der Eheleute als grundlegendes Kriterium in diesem Fall.[22] Und wenn die Ehegatten zusammenleben, kann sich die Frage stellen, wie der Unterhalt einer Frau zu sichern ist. Kolosváry: "Der Unterhalt während des Zusammenlebens besteht aus Wohnung, Nahrung und Kleidung, die als Sachleistungen zu erbringen sind, einschließlich der Deckung der geistigen Bedürfnisse und der medizinischen Kosten."[23] „Solange die Ehegatten zusammenleben und einen gemeinsamen Haushalt führen, kann die Frau ihren Unterhaltsanspruch nicht gerichtlich durchsetzen. Sie kann jedoch indirekt auf ihren Anspruch auf Unterhalt hinweisen, indem sie die Zahlung von Anschaffungen für den Haushalt und für ihren eigenen Bedarf auf ihren Ehemann verweist. Dieser haftet gesamtschuldnerisch für die Verpflichtungen aus solchen Darlehen, soweit diese nicht den normalen Bedarf der Parteien im Hinblick auf ihre finanzielle und soziale Situation übersteigen."[24] Die Definition der erhöhten Verantwortung des Ehemannes für Unterhalt und Haushaltskosten ist besonders wichtig.

Die Regeln für das Zusammenleben ändern sich, wenn die Ehe zwischen den Parteien noch gültig ist, aber die Ehegatten das Zusammenleben beendet haben. In solchen Fällen gilt eine vorübergehende Lebensgemeinschaft. Laut Almási hat die Frau zwangsläufig Anspruch auf vorläufigen Unterhalt, solange das Eheband zwischen den Parteien noch besteht.[25] Während der Ehe hat die Frau nur im Falle einer rechtmäßigen Trennung einen durchsetzbaren Unterhaltsanspruch.[26] Eine Frau, die eine faktische Lebensgemeinschaft aus einem berechtigten Grund beendet hat, hat ebenso wie eine Frau, die keinen Grund für die Trennung angegeben hat, Anspruch auf vorläufigen Unterhalt vor Abschluss des Scheidungsverfahrens.[27] In diesen Fällen wird der zuvor genannte Unterhalt in vorläufigen Unterhalt umgewandelt. Kolosváry unterscheidet zwischen diesen beiden Unterarten. Die Unterscheidung beruht darauf, ob die Ehegatten eine Scheidungs- oder Auflösungsklage bei Gericht eingereicht haben oder nicht.[28]
Unterhalt kann gewährt werden, wenn der Ehemann das Zusammenleben unterbrochen oder ihr einen triftigen Grund dafür gegeben hat oder wenn sie der Trennung zugestimmt hat. In solchen

[17] KOLOSVÁRY, i.m. 436.
[18] VIRÁG Gyula: A férj, feleség s a gyermek jogviszonyai. Családjogi tanulmányok. Athenaeum irodalmi és nyomdai Rt. Budapest, 1907., 18.
[19] Die Vorstellung der endgültigen Frauenunterbringungseinrichtung geht über den Rahmen dieser Studie hinaus. Daher werde ich meine Forschungsergebnisse in einer eigenständigen Studie ausführlich präsentieren.
[20] MJL, 1903. IV. kötet 119.; dieselbe Aufteilung wurde von Raffay definiert. Raffay, 1909., 444.
[21] MJL, 1903. IV. kötet 119.
[22] SZLADITS, i.m. II. rész. 343.
[23] KOLOSVÁRY, i.m. 435.
[24] SZTEHLO, 1890. i.m. 114.
[25] ALMÁSI Antal: Házassági jog. In: Szladits Károly (szerk.): Magyar magánjog II. kötet Családi jog. Grill Károly könyvkiadóvállalata Budapest, 1940. 239.
[26] MJL, 1903. IV. kötet 119.
[27] MJL, 1907. VI. kötet 492.
[28] KOLOSVÁRY, i.m. 436.

Fällen ist der Unterhalt jedoch notwendigerweise vom Ehemann zu zahlen und ist von den finanziellen Verhältnissen der Frau ebenso unabhängig wie der Unterhalt im Haus. Auch nach Szladits gilt: "Wenn der Ehemann die Frau vertreibt, das Zusammenleben aus eigenem Verschulden abbricht oder der Frau einen triftigen Grund für den Abbruch des Zusammenlebens aus eigenem Verschulden gibt, kann die Frau, die rechtlich unverschuldet und daher ohne Verschulden getrennt lebt, von ihrem Mann Unterhalt für die Dauer der Trennung verlangen.
Es liegt eine zweite Art des vorläufigen Zusammenlebens vor, wenn die verheirateten Parteien ihr Zusammenleben beendet haben und ein Auflösungs- oder Scheidungsverfahren bei Gericht eingeleitet haben. In diesem Fall muss die Frau in der Klage, Widerklage oder Gegenklage ausdrücklich beantragen, dass das Gericht vorläufigen Unterhalt anordnet. Nach den Vorschriften des Ehegesetzes können die Ehegatten ihre eheliche Lebensgemeinschaft während des Scheidungsverfahrens nur dann aufheben, wenn sie die Scheidung wegen Gefahr für Leib oder Leben der Ehefrau beantragen und der Scheidungskläger bereits in seinem Scheidungsantrag eine Trennungsanordnung beantragt hat.[29] Es gibt auch Fälle, in denen die Ehefrau die eheliche Lebensgemeinschaft aufgelöst hat, das Gericht aber im Scheidungsverfahren den Ehemann für schuldig befunden und der Ehefrau ein vorübergehendes Zusammenleben gewährt hat.
Es ist auch darauf hinzuweisen, dass das Gericht nur dann über den vorläufigen Unterhalt der Frau entscheiden kann, wenn die Frau dies ausdrücklich beantragt hat; andernfalls kann das Gericht nach dem Grundsatz der Rechtshängigkeit nicht über diese Frage entscheiden.[30] Hervorzuheben ist, dass nach Artikel 90 HT der Unterhalt der Frau an eine dreifache Bedingung geknüpft ist, nämlich an die Entscheidung des Gerichts und an die Verpflichtung des Ehemannes, seiner Frau Unterhalt zu gewähren. Erstens darf die Frau die Situation, in die sie geraten ist, nicht verschuldet haben. Zweitens muss der Ehemann vom Gericht für schuldig befunden werden und drittens darf das Vermögen der Frau nicht ausreichen, um ihren eigenen Unterhalt zu bestreiten.[31] Ist eine dieser Voraussetzungen nicht erfüllt, hat die Frau keinen Anspruch auf Unterhalt und der Mann ist nicht unterhaltspflichtig.

Die vorliegende Studie zeigt, dass es schwierig ist, eine angemessene Lösung für die persönlichen und vermögensrechtlichen Beziehungen zwischen Ehegatten zu finden, wenn man die verschiedenen Aspekte berücksichtigt. Es wurde versucht, nur die Frage der Regelung des Unterhalts von Frauen im Zusammenhang mit den gesonderten Rechten der Frauen zusammenzufassen. Während meiner Arbeit habe ich erfahren, dass die Frage des Unterhalts von Frauen ein komplexes Thema ist, das sich nur schwer mit juristischen Mitteln regeln lässt. Im Alltag gibt es keine identischen Fälle und jedes Problem hat seine eigenen spezifischen Merkmale. Das Ehegesetz bietet eine Rechtsnorm, die seit Jahrzehnten in der gerichtlichen Praxis gut angewendet wird. Wie Károly Szladits feststellte, sind Gesellschaft und Wirtschaft keine statischen Systeme, sondern Organisationen in ständiger Bewegung und Entwicklung. Infolgedessen musste sich auch die Rechtsprechung an diese Veränderungen anpassen. Die Kurie, das wichtigste juristische Forum der damaligen Zeit, hat sich erfolgreich den Herausforderungen des Alltags gestellt, indem sie ihre Praxis entsprechend angepasst hat. Deshalb kann das von mir untersuchte Rechtsinstitut nur unter Berücksichtigung der Entscheidungen und Grundsatzentscheidungen der Kurie analysiert werden.

---

[29] KNORR i.m. 107.
[30] Knorr, 1899., 108.; Kuria 1905. február 8. 5648/904. sz.: „Minthogy felperes nő az alperes iránt folytatott házassági bontóperben tartásdíjat sem követelt, sőt kijelentette, hogy nőtartást sem igényel és ezzel a tartásról kifejezetten elmondott; a házasság felbontása tárgyában hozott és a nőtartási igénynek nem támasztásával megállapító ítéletnek jogerőre emelkedése után ilyen igényt nem támaszthat." (Da die Antragstellerin im Scheidungsverfahren gegen den Antragsgegner keinen Unterhalt geltend gemacht und sogar erklärt hat, dass sie nicht unterhaltsbedürftig sei, und damit ausdrücklich erklärt hat, dass sie nicht unterhaltsbedürftig sei, kann sie nach Rechtskraft des Scheidungsurteils, in dem festgestellt worden ist, dass sie nicht unterhaltsbedürftig ist, keinen Unterhaltsanspruch mehr geltend machen.)
[31] Artikel 90.§ des Gesetzes XXXI von 1894 CIH 1897.

Literautverzeichnis:

ALMÁSI Antal: Házassági jog. In: Szladits Károly (szerk.): Magyar magánjog II. kötet Családi jog. Grill Károly könyvkiadóvállalata Budapest, 1940.
ECKHART Ferenc: *Magyar alkotmány- és jogtörténet* szerk: Mezey Barna. Osiris kiadó Budapest, 2000.
STAUD Lajos: *A magyar magánjog tételes jogszabályainak gyűjteménye*. Franklin társulat, Budapest, 1913.
KOLOSVÁRY Bálint *A magyar magánjog tankönyve* II kötet, Grill Károly könyvkiadóvállalata Bp., 1911.
RAFFAY Ferenc: *A magyar magánjog kézikönyve*. I. kötet, Benkő Gyula könyvkereskedése, Budapest 1909.
SZLADITS Károly: *A magyar magánjog vázlata*. Grill Károly könyvkiadóvállalata Budapest, 1933.
SZTEHLO Kornél: A nőtartási igények. *Jogtudományi Közlöny* 1885. 10. szám 78.
SZTEHLO Kornél: *Házassági eljárás joga*. Franklin társulat, Budapest, 1890.
Magyar Jogi Lexikon hrsg. Márkus Dezső Pallas Irodalmi és nyomdai Részvénytársaság Budapest, (a továbbiakban: MJL) 1903. IV. kötet
VIRÁG Gyula: *A férj, feleség s a gyermek jogviszonyai*. Családjogi tanulmányok. Athenaeum irodalmi és nyomdai Rt. Budapest, 1907.
Corpus Juris Hungarici – Magyar Törvénytár Millenniumi kiadás, hrsg.: Márkus Dezső, Budapest, 1897.

A MOBBING FOGALMI MEGKÖZELÍTÉSEI ÉS SZABÁLYOZÁSA AZ EURÓPAI UNIÓBAN

CONCEPTUAL APPROACHES TO MOBBING AND REGULATION IN THE EUROPEAN UNION

LEHOTAY VERONIKA*

Absztrakt: 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 mobbing (a munkahelyi pszichoterror), vagyis a munkahelyi (pszichológiai) zaklatás is. A tanulmányban bemutatom a mobbing fogalmi megközelítéseit és az Európai Unió álláspontját ebben a kérdésben.

Kulcsszavak: *mobbing, munkahely, Európai Unió, munkahelyi zaklatás, munkajog és pszichológia*

Abstract: 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 mobbing (workplace psychoterror), i.e. workplace (psychological) harassment. In this paper, I present the conceptual approaches to mobbing and the position of the European Union on this issue.

Keywords: *mobbing, workplace, European Union, harassment in the workplace, labour law and psychology*

1. Bevezetés: jog és pszichológia? – az egyik lehetséges kapcsolódási pont: a pszichoterror

„Milyen lépéseket tehetsz, ha kegyetlen a főnököd? Mármint a felmondáson túl." Ezzel a találó mondattal kezdődik az interneten az egyik – számtalan egyéb írás mellett – cikk, mely szerint tíz emberből kilencnek van vagy volt már olyan főnöke vagy munkahelye, akitől/amitől görcsbe rándul(t) a gyomra. Az írás így folytatódik tovább: „*Életünk legalább egyharmadát a munkahelyünkön töltjük, hétköznap többet látjuk a kollégáinkat és adott esetben a főnökünket is, mint a legközelebbi családtagjainkat. Nem mindegy, hogy kikkel vagyunk körülvéve."*[1] *Boros János* definíciója szerint, *„a jogpszichológia felöleli az igazságszolgáltatás teljes területét: nyomozás, kihallgatás, vádemelés, szakértés, bírói ítélkezés, beleértve a polgári és családjogi eseteket is (például gyermekelhelyezés), büntetés-végrehajtás, az áldozatlélektant, a bűnözéstől való félelmet. Ezen túlmenően a jogpszichológia foglalkozik olyan kérdésekkel is, mint a munkahelyi diszkrimináció, a nők hátrányos helyzete, a rasszizmus, a szexuális zaklatás a munkahelyen.*"[2]

* **DR. LEHOTAY VERONIKA PhD**
egyetemi docens
ME-ÁJK, Jogelméleti és Jogtörténeti Intézet, Jogelméleti és Jogszociológiai Tanszék
Miskolc-Egyetemváros,
3515.
E-mail cím: veronika.lehotay1@uni-miskolc.hu

[1] https://www.glamour.hu/g-eletstilus/kegyetlen-fonok-munkahely-megoldas/cht6yje (2023. április 25.)
[2] ERDÉLYI Ákos: *Kriminalisztikai pszichológia: hogyan segíthet a pszichológia a bűnüldözésben?* 2022. http://real.mtak.hu/142884/1/8531-Cikk%20sz%C3%B6vege-37890-1-10-20220517.pdf (2023. december 10.)

A pszichológusok a polgári jog területén főleg igazságügyi szakértők jelennek meg gondnoksági,[3] kártérítési és öröklési perekben, leginkább a szülői felügyelet rendezése iránti eljárásokban. Fontos szerep jut pszichológiának a munkajog és a humán erőforrás menedzsment területén is.[4] A munkapszichológia kutatási területére tartozik a munkaerőkiválasztás a diszkrimináció mentes előléptetés, a munkahelyi zaklatás, a pszichoterror és a vezetéselméletek témaköre is. [5]

A téma szakirodalma viszonylag bőséges. Számos kutatás zajlott már a zaklatással, de viszonylag kevesebb a munkahelyi pszichoterror gyakoriságával összefüggésben. A mobbing fogalmát és az elméleti alapjait Magyarországon a téma első és legjelentősebb kutatója, *Heinz Leymann* mutatta be az 1990-es évek elején, Győrben, a Nemzetközi Ergonómiai Nyári Egyetemen tartott előadásában.[6] A legátfogóbb magyarországi kutatás *Kaucsek György és Simon Péter* nevéhez köthető. Máig meghatározó kutatásaikat a Leymann-féle kérdőívvel 1995-ben végezték. Simon Péter és Kaucsek György 8 százalékra tették a mobbing-áldozatok arányát, ami az európai átlag két-háromszorosa. *„Kutatási eredményeik értelmezéséhez ugyanakkor figyelembe kell venni, hogy vizsgálódásaik voltaképpen az 5-6 százalékos becslést támasztják alá, mivel az összesítésben szereplő 8 százalék egyetlen kirívó részadat (a MÁV dolgozóinak 12 százalékok érintettsége) következtében lett ennyi*."[7] *Virág László* a határőrségnél végzett hasonló kutatást.[8] 2014-ben jelent meg Josef Schwickerath – Moritz Holz *Mobbing a munkahelyi pszichoterror* című könyve, amely elsősorban pszichoterapeutáknak, tanácsadóknak készült.[9]

2018-ban készült egy további kutatás *A munkahelyi lelki terror* címen, amely elsősorban a magyarországi helyzetet, a nők és a férfiak érintettségét vizsgálta. A kutatás arra az eredményre jutott, hogy az áldozatok személyiségére is jelentős hatással bír a lelki terror, továbbá, hogy a nőket érzelmileg jobban megviseli, míg férfiak esetében inkább abban az esetben, ha szakmai karrierjüket érinti a mobbing. Ugyanez a kutatás ismerteti azt a szomorú és elgondolkodtató válaszadói adatot is, mely szerint a cégek 56 százaléka, tehát több mint a fele nem tett semmit a munkahelyi lelki terror ellen.[10]

2. Fogalmi megközelítések és elhatárolási kérdések

Bár a jelenség egyáltalán nem új, a tudományos kutatások mégis csak az elmúlt évtizedekben kezdtek el vele érdemben foglalkozni. A munkahelyi pszichológiai zaklatás vizsgálatakor fontos a hozzá kapcsolódó fogalmakat meghatározni, a definíciót egy nagyobb kontextusba helyezni, ez a fogalom pedig a zaklatás. A mobbing és a zaklatás összefüggő, de nem szinonim fogalmak. A munkahelyi pszichológiai zaklatás alatt a tanulmányban a mobbingot értem, vagyis a pszichoterrort.

Mit értünk általában a *zaklatás* általános fogalmán? Az etimológiai szótár szerinti megfogalmazása a *zaklat* szónak így hangzik: *ismételten zavar, háborgat ‹kéréssel, követeléssel›';*

---

[3] KISS Valéria–MALÉTH Anett–TŐKEY Balázs– HOFFMANN István– ZSILLE Katalin– DOMBROVSZKY Borbála: *Gondnoksági perek empirikus vizsgálata*. http://real.mtak.hu/127667/1/2021-02-tan_Kiss_etal.pdf (2023. december 10.)

[4] VISONTAI-SZABÓ Katalin: *A jog és a pszichológia összekapcsolódása: úton egy új tudományág kialakulása felé.* Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica, 2017. 296.

[5] KLEIN Sándor: *Munkapszichológia.* Edge, 2000 Kiadó, Budapest, 2004.

[6] BARKÓCZKI Sándor: *A mobbing helyzet kialakulása lehetőségeinek megelőzése egy munkacsoporton belül.* ME-GTK, 2011., 14.

[7] BARKÓCZI, i.m. 15.

[8] VIRÁG László: *Munkahelyi pszichostressz a Határőrségnél.* https://www.pszichoerdek.hu/Protokollok/Munkap/16.pdf (2023. december 10.)

[9] Josef SCHWITCKERACH-Moritz HOLZ: *Mobbing a munkahelyi pszichoterror.* Z-Press Kiadó Miskolc, 2014., 14. (A továbbiakban: SCHWITCKERACH-HOLZ, 2014.)

[10] JUHÁSZ Tímea: Miképpen érintettek, és hogyan reagálnak a nők és a férfiak a munkahelyi lelki terrorra? In: *Opus et Educatio*. 5. évfolyam, 3. szám. 2018. 380.

‘izgat, feldúl’: zaklatott lelkiállapotban. A macerál szó szinonimái között is megtaláljuk a zaklat szót: A latin *macerare* jelentése: ‘áztat, puhít; gyengít, kínoz’, magyaros formája; a *macera* (‘bosszantás, zaklatás’) utólagos elvonás az igéből.[11] *A zaklatás alatt a legáltalánosabb értelemben* minden háborgató, alkalmatlankodó, üldöző, nyaggató magatartást értünk. A zaklat szó szinonimái között találjuk a következő szavakat: háborgat, zavar, zargat, macerál, rászáll, szekíroz, üldöz, nem hagy békén, gyötör, nyüstöl.[12]

A zaklatás alatt a munkahelyen olyan nemkívánatos, megfélemlítő vagy más módon bántó magatartást értünk, amely ellenséges munkakörnyezet kialakulásához vezet.

A munkahelyen elszenvedett sérelmek tárgyalásakor *az egyenlő bánásmód* fogalmából érdemes kiindulnunk. A legsúlyosabb formája a munkahelyi zaklatásnak, ha azt a munkavállaló felettese követi el, de elkövethetik a közvetlen, azonos beosztásban lévő munkatársak is. Mit értünk az egyenlő bánásmód alatt a munkához, a munkahelyekhez kapcsolódóan? Az egyenlő bánásmód alapján mindenkinek alanyi jogon jár a munkaerő-felvétel, a munkafeltételek, a szakmai előmenetel, a bérezés, a képzéshez való hozzáférés, a foglalkoztatói nyugdíj és az elbocsátás tekintetében. Amennyiben ez sérül, a munkavállalót hátrányos megkülönböztetés éri. Jogszabály tiltja Magyarországon, hogy a munkáltatók a munkavállalóikkal szemben *nem, faji vagy etnikai hovatartozás, vallási vagy hitbeli meggyőződés, fogyatékosság, életkor vagy szexuális irányultság* alapján megkülönböztetést alkalmazzanak.

Mit jelent és hogyan valósulhat meg a hátrányos megkülönböztetés a munkahelyen? A hátrányos megkülönböztetés körébe tartozik az uniós joggyakorlat szerint a közvetlen és a közvetett hátrányos megkülönböztetés, *a zaklatás*, a hátrányos megkülönböztetésre adott utasítás és a viktimizáció[13] is. A hátrányos megkülönböztetés egyik területeként jelenik meg tehát a munkahelyi zaklatás problémaköre.

A munkahelyi zaklatás állandó, és véleményem szerint egyre súlyosabb problémát jelent, annak ellenére, hogy sokan nincsenek tisztában azzal, hogy ami történik velük a munkahelyen, az a zaklatás, esetleg a munkahelyi erőszak, vagy akár a munkahelyi szexuális zaklatás fogalomkörébe illeszthető. Ezzel szorosan összefügg *a foglalkozási diszkrimináció* kérdése. A zaklatást legtöbbször a szexuális zaklatással azonosítják, pedig az csak az egyik válfaja. *A munkahelyi zaklatás* fogalma tehát nagyon tág, számos formában megvalósulhat. Megjelenhet szóbeli agresszió, rossz bánásmód, szexuális diszkrimináció, de akár fizikai erőszak, testi sértés formájában is. Magába foglalja azokat az alkalmatlan vagy nemkívánatos viselkedéseket, amelyek szándékosan vagy sem, nyugtalansági, megalázottsági, szégyen- vagy kényelmetlenségi érzeteket hoznak létre az azt elszenvedő személyben.

A munkahelyi szexuális zaklatás Sárközi Irén 1995-ben megfogalmazott definíciója szerint olyan akaratellenes, viszonzatlan, gyakran kitartó magatartás, amely szexuális mellékértelemmel bír, tiszteletlen, és az érintett személyt nyugtalanítja, sérti emberi méltóságát.[14] Olyan cselekvések tartoznak ide, mint a javaslatok, ajánlattételek, kértértelmű megjegyzések, vagy bántó viccek, érintés. Ezek a cselekvések megalázó, megszégyenítő, ellenséges, vagy sértő munkahelyi környezetet teremtenek. Itt kell megemlíteni a szexuális zsarolást is, amikor valakit a munkahelyi előrejutás érdekében szexuális cselekményre kényszerítenek.

---

[11] Magyar etimológiai szótár. https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-magyar-etimologiai-szotar-F14D3/m-F2FC3/maceral-F2FC7/ (2023. március 20.)

[12] Amit a zaklatásról tudni kell. https://lorik.hu/buntetojog/az-emberi-meltosag-elleni-buncselekmenyek/zaklatas/ (2023. március 20.)

[13] Viktimizáció: áldozattá válást jelent, tágabb értelemben -ahogyan én használom a fogalmat a tanulmányban -mások meggyötrését, elnyomását, zaklatását, megfélemlítését értjük alatta.

[14] SÁRKÖZI Irén: A szexuális zaklatás, mint a diszkrimináció sajátos megjelenési formája. In: *Belügyi Szemle* 1995/7-8. 105.

3. A mobbing vagy pszichoterror

A mobbing szintén a munkahelyhez kötődő magatartás. Közös vonása a zaklatással, hogy ebben az esetben is az emberi méltóságot sértő hatások érik az áldozatot. Megnyilvánulási formája lehet a szociális kirekesztés, az áldozat elszigetelése a munkahelyen, a munka minőségének folyamatos becsmérlése, kirúgással fenyegetés, alaptalan pletykák terjesztése, a sértett állandó, nyilvános kritizálása. A munkahelyi pszichoterrort – véleményem szerint – el kell határolni a bullying fogalmától is. Bár a szakirodalom egy részében a két fogalmat szinonimaként használja, hiszen fogalmi elemeik jelentős része egyezik.[15] A külföldi szakirodalom szerint három konjunktív feltétel fennállására van szükség, ahhoz, hogy bullyingról beszélhessünk. Ezek a feltételek a következők: fizikai, verbális vagy pszichológiai támadás vagy megfélemlítés, amelynek célja félelem, stressz vagy egyéb ártalom okozása; másrészt az erőegyensúly hiánya, amelyet kihasználva az erősebb személy nyomást gyakorol a gyengébbre; végül pedig a rendszeresen ismétlődő vagy huzamosabb idő keresztül fennálló helyzet két személy vagy személyek között.[16]

Az EU-OSHA kiadott egy jelentést 2009-ben a munkahelyi erőszakról és a zaklatásról, amelyben meghatározta a bullying fogalmát: rendszeresen ismétlődő, ok nélküli, egy vagy több munkavállaló vagy kolléga elleni támadó magatartás, amelynek célja a célszemély vagy célszemélyek viktimizálása, megalázása, karrierjük vagy előmenetelük aláásása vagy megfélemlítése.[17] Ugyanakkor a 160 oldalas jelentés utal arra, hogy bár a jelenség nem új, ennek ellenére nincs egységes definíció arra, hogy mit értünk munkahelyi erőszak, illetve zaklatás alatt. Az erőszakot általános kifejezésként határozza meg, amely magába foglal minden olyan viselkedést, amely megalázó, lealacsonyító vagy sértő magatartás, amely a személy jólétét, értékét vagy méltóságát sérti.[18] A jelentés leszögezi azt is, hogy a munkahelyeket a zaklatás és az erőszak különböző formái érinthetik, amelyek lehetnek: fizikai, pszichológiai és/vagy szexuális; egyszeri incidensek vagy gyakoribb magatartások; kollégák között, felettesek és beosztottak között vagy harmadik fél által elkövetett (ügyfelek, vásárlók, betegek, tanulók); továbbá a kisebb mértékű tiszteletlenségtől a súlyosabb, akár bűncselekményt megvalósító cselekményekig terjedhetnek.[19]

Vannak olyan kutatók, akik szerint a mobbing csak egy új kifejezés a bullyingra, mások szerint a mobbing a bullying egyik módja. Felosztásuk szerint a bullyingnak három formája között lehet különbséget tenni. Az első a szűkebb értelemben vett mobbing, amely az egy hierarchia szinten lévők között bontakozik ki. A második a bossing, amikor az alkalmazott vagy a vezető zaklatja a hierarchiában alatta lévő alkalmazottat, és végül a staffing, amikor egy a hierarchiában alacsonyabb szinten lévő zaklat egy felettest.[20]

Néhány konkrét fogalmat érdemes megemlíteni már itt a nemzetközi szakirodalomból. A mobbing „atyjának" Leymannt tekintjük, de már előtte is voltak kutatók, akik érintették ezt a problémakört. Brodsky 1976-ban a zaklatás fogalmát úgy határozta meg, hogy „egy személy ismétlődő és folytonos erőfeszítése egy másik személy gyötrése, zaklatása, frusztrálása, vagy valamilyen reakció kikényszerítése érdekében; olyan bánásmód, amely fokozatosan ingerli, nyomás alatt tartja, megfélemlíti, megijeszti, vagy legalábbis kellemetlenséget okoz a másik

[15] PATRI Katalin: *A megfélemlítés (bullying) szabályozása Magyarországon és külföldön*. Medias Res. 5. évfolyam/1. szám. 2016. 115.
[16] PATRI, i.m. 2016. 115.
[17] Workplace Violence and Harassment: a European Picture | Safety and health at work EU-OSHA (europa.eu), 2009. (2023. december 10.)
[18] Workplace Violence and Harassment: a European Picture | Safety and health at work EU-OSHA (europa.eu), 2009. 9.
[19] Workplace Violence and Harassment: a European Picture | Safety and health at work EU-OSHA (europa.eu), 2009. 19. (2023. december 10.)
[20] BARKÓCZI, i.m. 9-10.

személy számára.[21] Leymann szerint ellenséges és etikátlan kommunikációs forma, melyet egy vagy több személy módszeresen folytat egyetlen célszemély felé.[22]

A munkahelyi erőszak a zaklatás egy olyan sajátos, súlyos formája, amely ellenségeskedő vagy gyűlölködő magaviseletet foglal magába, fenyegetettség- vagy megfélemlítettség-érzéseket válthat ki az elszenvedőben.[23] A WHO a munkahelyi erőszak fogalmát tágan határozza meg: fizikai erő vagy hatalom szándékos, fenyegető vagy tényleges alkalmazása, önmagával, egy másik személlyel vagy csoporttal szemben, amely sérülést, halált, lelki sérülést eredményezhet.[24]

A munkahelyi pszichoterror meghatározása

A munkahelyi szexuális zaklatástól külön kell választanunk, el kell határolnunk a *munkahelyi mobbingot* vagy másképpen *a (munkahelyi) pszichológiai zaklatást*, a pszichoterrort. „A „mobbing" vagy „mobbolni" fogalmak az angol „to mob" igéből erednek, jelentése pedig a következő: „valakit megtámadni, valakinek nekiesni, szidalmazni.[25]

A fogalom tudományos értelemben először az etológiában jelent meg. Konrad Lorenz megfigyelése arra mutatott rá, hogy a csoportos életet élő madárfajok: csókák (de ketrecben összezárt csirkék is) egy fajtársukat csoportosan támadják, akár meg is ölik.[26] Az állatok egymás felé tanúsított megfélemlítő, negatív állapotot kiváltó viselkedését nevezte mobbingnak[27] *Az agresszió* című művében.[28] A definíciót először Peter-Paul Heinemann svéd orvos használta az emberi konfliktus megjelölésére, amikor a gyerekek viselkedését vizsgálta az iskolai környezetben, és ekkor vette észre az erőszakos, kiközösítő magatartást csoport szinten egy iskolatárssal szemben.[29] A mobbing alatt olyan ellenséges és etikátlan kommunikációt értünk, amelyet egy vagy több személy valósít meg, általában egy ember ellen, aki emiatt reménytelen és védtelen helyzetbe kerül.

Heinz Leymann[30] üzemi pszichológus tette át a munka világába a fogalmat, amely így hangzik: *olyan ellenséges és etikátlan munkahelyi kommunikáció, amely egyetlen egyén ellen irányul egy vagy több személy részéről. Mobbingról akkor beszélünk, „ha az egyén alávetett szerepet játszik, és az ellene irányuló akciók gyakran előfordulnak. Majdnem minden nap, vagy legalább egyszer egy héten, és legalább fél éven keresztül.*"[31]

Josef Schwickerath és Moritz Holz szerint a mobbing *„olyan konfliktusokkal terhelt munkahelyi kommunikáció, amikor a gyengébb, zaklatásnak kitett személyt megalázzák, egy vagy több személy rendszeresen, hosszú időn keresztül kirekeszti, közvetlenül vagy közvetve támadja."*[32]

---

[21] Stale Einarsen: Harrassment end bullying at work című munkája alapján idézi: Árva Attila. ÁRVAI Attila: *A pszichoterror, mint potenciális stressz tényező vizsgálata a munkahelyen és az iskolában*. Budapest, 2010. 12.

[22] https://www.leymann.se/English/12100E.HTM (2023. december 10.)

[23] A munkahelyi zaklatás és erőszak felszámolása. https://www.ecsa.eu/sites/default/files/2018-03/Guidelines%20to%20shipping%20companies%20HU.pdf (2023. december 12.)

[24] Workplace Violence and Harassment: a European Picture | Safety and health at work EU-OSHA (europa.eu), 2009. 19.

[25] Josef SCHWITCKERACH-Moritz HOLZ: *Mobbing a munkahelyi pszichoterror.* Z-Press Kiadó Miskolc, 2014., 14.

[26] A mobbing szó használatának hátterében Selma Lagerlöf híres meséje áll, amelyben a ludak segítségével sikerül megmenekülnie a kisfiúnak a vérszomjas rókától. A ludak megállás nélkül támadásokat intéztek a róka ellen, aki végül tehetetlen állapotba került. KLEIN Sándor: *Vezetés és szervezetpszichológia*, Edge 2000 kiadó, Budapest, 2016. 537.

[27] SOÓS Adrián Richárd: *A munkahelyi pszichoterror alakulása az egészségügyben a COVID-19 járvány alatt.* 9. évfolyam 1. szám. 2022. december. 2.o. http://www.pszich.u-szeged.hu/impulzus/wp-content/uploads/2022/12/3-soos-czibor.pdf. (2023. március 20.)

[28] Konrad LORENZ*: Az agresszió*, Helikon Kiadó, Budapest, 2013.

[29] HUSZÁR Lili: *A mobbing mobbing jelensége és kezelése*, Budapest, 2021. 16.

[30] *Heinz Leyman (1932-1990.):* okleveles pszichológus volt, a mobbing kutatásának úttörőjeként tarják számon. 1955-től Svédországban élt, disszertációját munkapszichológiából írta.
http://www.mobbingportal.com/leymannmain.html. (2023. március 20.)

[31] https://www.leymann.se/English/12100E.HTM (2023. december 10.)

[32] SCHWICKERATH-HOLZ, 2014, 15.

Varga Tamás szerint *„…a pszichológiai terror, vagy mobbing a munkahelyi gyakorlatban etikátlan és szélsőséges kommunikációt foglal magában, amely tervezett rendszerességgel irányul több, de általában inkább csak egyetlen egy személy ellen. Az agresszor nem feltétlenül egy személy, lehet több is, és az sem feltétel, hogy közvetlen munkatárs legyen. Az áldozat a mobbing hatására tehetetlen és védtelen helyzetbe kerül, és amíg a támadások folytatódnak, ott is marad. A támadó cselekedetek nagyon gyakran ismétlődnek (statisztikailag hetente legalább egyszer) és hosszú perióduson át folynak le (statisztikailag: legalább hat hónapig tart). A gyakori és a hosszú időtartamú szélsőséges környezet hatása komoly mentális, pszichoszomatikus és szociális problémákhoz vezet.”*[33]

A mobbing számos formában megvalósulhat. Kaucsek György készített a kutatásai során egy jegyzéket a *mobbing inzultusokról*. A pszichoterror esetén jellemző a kirekesztés, az elszigetelés, a munkához szükséges információktól való elzárás, és így tulajdonképpen a munkavégzés ellehetetlenítése. A mobbingstratégiákat Leymann 5 kategóriába sorolta*:* támadás a közlés lehetősége ellen (pl. állandóan félbeszakítják, nem mondhatja el a véleményét); támadás a társas kapcsolatok ellen (kiközösítés, nem állnak szóba az áldozattal); kihatás a társadalmi elismertségre (az érintett személyről a háta mögött pletykálnak); támadás a munka-és életszituációk minősége ellen (pl. nem kap feladatot), és végül az egészséget érintő támadások (testi erőszakkal való fenyegetés).[34] Ezt a felosztást felhasználva Zapf 2004-ben a következő rendszert alkotta meg: szervezeti intézkedés útján történő mobbing (hatáskörmegvonás, munkafeladatok elvonása, értelmetlen vagy önbecsülést sértő feladatok kiosztása); szociális elszigetelés (kiközösítés, részleges vagy teljesen hiányzó kommunikáció); támadás a személy és magánélete ellen; verbális agresszió (kiabálás, megalázás, kritizálás a többi munkatárs előtt); testi erőszakkal fenyegetés vagy annak alkalmazása; végül a pletyka terjesztése.[35]

A mobbing folyamatának a leírása Heinz Leyman nevéhez fűződik. Leymann 1993-ban 500 svéd esetre kiterjedő kutatást végzett, amelynek során orvosi vizsgálatok, munkaügyi bíróságok tárgyalási dokumentumai, érdekképviseleti állásfoglalások, személyzeti előadók és maguk az áldozatok véleményének figyelembevételével vizsgálta a jelenséget. Kutatásai alapján pedig felállított egy modellt, és négy szakaszt különböztetett meg.

A kezdeti, az ún. interperszonális konfliktusok szakaszában két vagy több munkavállaló között kialakul valamilyen konfliktus, amely önmagában még nem jelent rosszat, hiszen a konfliktus a munka világának is a része. Ha azonban a konfliktus eszkalálódik, negatív értelemben fejlődni kezd, és valamelyik fél nem tisztességes magatartást tanúsít, akkor tehát az áldozat a személyes konfliktust követően állandó zaklatásnak van kitéve, kialakul körülötte egy ellenséges, agresszív légkör.[36]

A következő fázisban (a szakirodalom ezt nevezi a *pszichoterror* szakaszának) a terror kerül előtérbe, itt már megfigyelhetők a fogalmi elemek: rendszeresség, tartósság (sokszor 2 év is eltelik, mire intézkedés történik), gyakoriság. Hogyan válnak az egyes konfliktusok pszichoterrorrá? Erre a klinikai esetleírások adják meg a választ: a munkahelyen nem történik semmilyen intézkedés a konfliktus megoldása érdekében, a vezetőség nem avatkozik be, a szőnyeg alá söpri a problémát.[37] Ekkor megy végbe az áldozat megbélyegzése (stigmatizálása), ebben a szakaszban jelennek meg a pszichoszomatikus tünetek, sok áldozat ekkor megy el betegállományba. Ebben a szakaszban már segítségül hívhatóak a *jog eszközei* is.

A harmadik szakasz *a jogsértések fázisa*. Ebben a részben már egyértelműek azok a munkaadói reakciók, amelyek hátrányt okozhatnak az áldozat számára. Az elszenvedő fél válik

---

[33] VARGA Tamás: *A munkahelyi mobbing fogalma és felismerése*, Nyugat-Magyarországi Egyetem, Közgazdaságtudományi Kar, Gazdaságpszichológia esszé, 2001. http://messzejaro.atw.hu/oldpages/mobbing.htm (2023. május 2.)

[34] SCHWICKERATH-HOLZ, 2014. 16.

[35] SCHWICKERATH-HOLZ, 2014. 16.

[36] KLEIN, i.m. 541.

[37] KLEIN, i.m. 542.

bűnbakká a már megoldhatatlanná vált konfliktusban. A szokásos kezelési mód a be nem avatkozás mellett ekkor, hogy a tulajdonképpeni áldozatot („már nem használható") megpróbálják eltávolítani a munkahelyéről elsősorban törvényes úton, de ha az nem vezet eredményre, akkor jogsértés útján.[38] Ekkor kerülhet sor tehát hivatalos munkajogi lépésekre. A svéd Betegbiztosító Intézet becslései szerint az esetek kis hányada, 10-20 százaléka jut el ebbe, az ún. humán menedzsment (személyzeti) szakaszba,[39] amelynek lezárulásában *a munkajogi eszközöknek* jut meghatározó szerep. Itt merülhet fel a joggal való visszalépés tilalma és az egyenlő bánásmód követelménye is. Az érintett munkavállaló bíróság előtt megtámadhatja a munkáltató által megtett munkajogi lépéseket, azonban ez évekig tartó küzdelmet is jelenthet.

Az utolsó fázis végül a kikerülés a munka világából. Pontos adatok nem állnak rendelkezésre arról, hogy az esetek hány százaléka végződik így (korai nyugdíjazással vagy a munka világából való teljes kikerüléssel), de a becslések szerint az esetek majdnem a felénél ez történik.[40] Az áldozat, ha marad a munkahelyén, ismétlődő áthelyezéseknek van kitéve, hosszabb időre betegállományba kerül, vagy maga önként lép ki a munkahelyről.[41] Számos orvosi és pszichológiai vizsgálatra kerülhet sor, esetleg klinikai kezelésben is részesülhet az áldozat, legszélsőségesebb esetben véglegesen kikerül a munka világából. Ha van is lehetőség a kártérítésre vagy a végkielégítésre, ez ebben a szakaszban merülhet fel, ugyanakkor az alapproblémát sajnos nem fogja megoldani…[42]

Milyen okok vezethetnek a mobbing kialakulásához? Az okok tekintetében eltérő álláspontokat találunk. A témával foglalkozó kutatók egy része szerint az áldozat személyiségének van jelentősége, mert maga az áldozat is szerepet játszik abban, hogy kialakul egy ilyen helyzet, hiszen nem reagál rá megfelelően, nem állítja le az első alkalommal a zaklatót.[43] A szerzők másik része inkább a vállalati rendszert, a légkört és a vezetői magatartást emeli ki.[44] Kaucsek és Simon 4 csoportba sorolja a lehetséges okokat: elsőként a munkaszervezési hiányosságok miatti stresszt említik, tehát a nem egyenlő terhelés, munkamegosztás, a pontatlan munkaköri leírások, az ellenőrzések hiány, és a teljesítményértékelések hiánya is idesorolható. Másrészt a túlzott felelősséggel járó beosztás is táptalaja lehet a mobbingnak. Harmadikként a támadó túlzott tekintélye, erős pozíciója is előidézheti a jelenséget, végül pedig azok a vezetői hiányosságok, amelyek miatt nem sikerül a szociális konfliktusokat feloldani, a mobbingot megelőzni, vagy a korai szakaszban felismerni és megállítani.[45]

4. Az Európai Unió lépései

Az Európai Unió egyre több területen foglalkozik a zaklatással, valamint a munkahelyi pszichoszociális kockázatok kezelésével. Az 1989. június 12-én keletkezett, az Európai Unió 89/391/EGK irányelve a munkavállalók munkahelyi biztonságának és egészségvédelmének a javítását ösztönző intézkedések bevezetését szabályozza.[46] Az irányelv kötelezettségeket vezetett be mind a munkaadók, mind a munkavállalók számára a munkahelyi balesetek és a foglalkozási betegségek számának csökkentése érdekében. Ez az irányelv tartalmazza a kockázat fogalmát. A

[38] KLEIN, i.m. 543.
[39] KLEIN, i.m. 543.
[40] KLEIN, i.m. 543.; SZAKÁCS Dóra: *A munkahelyi pszichoterror jelensége a munkajogban*. Jogi tanulmányok - 2021. (oszk.hu). (2023. december 10.)
[41] SZAKÁCS, i.m. 530.
[42] SZAKÁCS, i.m. 530.
[43] JUHÁSZ, i.m. 375.
[44] JUHÁSZ, i.m. 375.
[45] MAZUR Tímea: A *munkavállalókat fenyegető egyik legnagyobb veszély - A munkahelyi mobbing. 2017.* https://perepo-dolgozat.uni-pannon.hu/id/eprint/9827/ 17. (2023. december 10.)
[46] https://eur-lex.europa.eu/HU/legal-content/summary/health-and-safety-at-work-general-rules.html (2023. december 10.)

pszichoszociális kockázat körébe illeszthető a mobbing, vagyis a munkahelyi pszichológiai zaklatás fogalma.

A zaklatás fogalma 2000-ben jelent meg először a közösségi jogban a 2000/43/EK Faji Irányelvben: *„A hátrányos megkülönböztetés egy olyan formájának tekintendő, amikor faji vagy etnikai származáshoz kapcsolódó nem kívánt magatartás történik azzal a céllal vagy hatással, hogy egy személy méltóságát megsértse, és megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszégyenítő vagy támadó környezetet alakítson ki. Ebben az összefüggésben a zaklatás fogalma a tagállamok nemzeti jogszabályaival és gyakorlatával összhangban határozza meg.*"[47] Majd a 2000/78/EK Foglalkoztatási Keretirányelv kizárólag a diszkriminációs alapok tekintetében bővítette ki a zaklatás korábbi definícióját: *„A hátrányos megkülönböztetés olyan formája, amikor a nemkívánatos magatartásra kerül sor vallás, meggyőződés, fogyatékosság, életkor vagy szexuális irányultság alapján, olyan céllal vagy olyan hatást kiváltva, azzal a céllal vagy hatással, hogy egy személy méltóságát megsértse, és megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszégyenítő vagy támadó környezetet alakítson ki*."[48] A szexuális zaklatás fogalmát pedig egy 2002-ben meghozott irányelvben találjuk: „*Szexuális természetű, nemkívánatos magatartás minden formája, amely szóbeli, nem szavakkal történő vagy fizikai módon valósul meg, olyan céllal vagy hatással, amely sérti az adott személy méltóságát és különösen amennyiben megfélemlítő, ellenséges, megalázó, megszégyenítő vagy támadó környezetet alakít ki*."[49]

2007-ben az Európai Szociális Párbeszéd keretében fogadtak el egy keretmegállapodást a munkahelyi zaklatásról és erőszakról.[50] A keretmegállapodás az egyenlő bánásmód elvéből indul ki, és kifejezésre juttattja, hogy a közösségi és a nemzeti törvényeknek egyaránt feladatuk, hogy meghatározzák a munkáltató azon kötelességét, hogy megvédje munkavállalóját a munkahelyi erőszak és zaklatás ellen. A munkahelyi zaklatás több formáját nevesíti is: így idesorolja a pszichológiai és/vagy szexuális zaklatást, az egyszeri vagy szisztematikusan ismétlődő viselkedésformát, amely megnyilvánulhat munkatársak között, feljebbvaló és beosztott között, illetve harmadik féllel szemben, például ügyféllel, fogyasztóval, beteggel, diákkal szemben is. Súlyosságát tekintve terjedhet tisztelethiányból eredő kisebb esettől egészen a bűnesetig, mely már közhatóság beavatkozását kívánja meg. A zaklatás fogalmát így határozza meg: zaklatás akkor fordul elő, ha egy vagy több munkavállaló vagy vezető többszörösen szenved el szándékos, munkához kapcsolódó gyalázást vagy fenyegetést és/vagy megfélemlítést. A zaklatás feltétele tehát az ismétlődés, valamint a szándékosság. Az erőszak esetén egy vagy több dolgozó vagy vezető olyan támadás áldozata, amely munkához kapcsolódó körülmények között valósul meg. Végül jelzi a definícióval összefüggésben a keretmegállapodás, hogy a zaklatást és erőszakot egy vagy több vezető, illetve dolgozó is elkövetheti abból a célból, hogy sértse a munkavállaló, illetve vezető méltóságát, károsítsa testi épségét, és ellenséges munkakörnyezetet teremtsen. A keretmegállapodás a megoldást a vezetők és a munkavállalók felvilágosításában, képzésében látja. Továbbá fontosnak tartja, hogy a vállalatok tegyenek egyértelmű nyilatkozatot, hogy nem tűrik a munkahelyi zaklatást és az erőszakot. A megfogalmazott nyilatkozatnak tartalmaznia kell a szükséges intézkedéseket is, ha felmerülne az erőszak vagy a zaklatás a vállalatnál. Szükséges egy személyt kijelölni, akihez informális tanácsért bizalommal lehet fordulni. Ha mégis eljárásra kerülne sor, akkor annak elveit is meghatározta az irányelv: szükséges diszkréció az eljárásban részt vevők méltóságának és személyi jogainak a védelme érdekében; nem adható ki információ az ügyben nem érintett személy számára; a panaszok azonnali kivizsgálása és kezelése; pártatlan meghallgatás és a tisztességes elbánás; a panaszok részletes információkkal való alátámasztása; megfelelő intézkedések megtétele (fegyelmi eljárástól az esetleges elbocsátásig terjedhet) az elkövetőkkel szemben. Példaként említhető erre az Európai Unió Bizottságának 2014-2020 stratégiája is, amelyben a munkahelyi biztonságnak és az egészségvédelemnek kiemelt szerepet

[47] 2000/43/EK Faji irányelv 2. cikk (3). bekezdése.
[48] 2000/78/EK Foglalkoztatási Irányelv 2. cikk 3. bekezdése.
[49] 2002/73/EK Irányelv 2. cikk (2) bekezdése.
[50] http://erc-online.eu/wp-content/uploads/2014/04/2014-00184-E.pdf (2023. december 10.)

szánt.[51] Az Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség (EU-OSHA) a 2014-2015-ös évben kampányt szervezett *„Egészséges munkahelyek – Kezeljük a stresszt!”* címmel. A 2017-ben megalkotott Szociális Jogok Európai Pillérében (EPSR) a tisztességes munkafeltételeken belül szerepel egyrészt a tájékoztatás a munkaviszony feltételeiről és védelem elbocsátás esetén, másrészt pedig az egészséges, biztonságos és megfelelően kialakított munkakörnyezet.[52] 2018-ban az Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség átfogó kutatást folytatott a pszichoszociális kockázatok munkahelyi kezelése kapcsán. Vizsgálta a nemzeti kultúra és a pszichoszociális kockázatok kapcsolatát, összefüggéseit.[53]

5. Összegzés

A tanulmányban vázolt munkahelyi zaklatások, ahogy a mobbing is tönkre teheti a munkahelyi kapcsolatokat, és súlyos egészségügyi következményekkel jár(hat) az érintett munkavállaló(k) számára. A (pszichológiai) zaklatás sértettje a mobbingoló jelenlétében eleve feszültebb, úgy érzi, hogy képtelen megvédeni magát az igazságtalan kritikákkal, a kiabáló támadóval szemben. A pszichoterror korai tünetei között találjuk a kedvetlenséget, a feladatok iránti érdeklődés, a koncentráció csökkenését. Megnő a hibák száma, csökken a munka minősége és mennyisége is. Presztízsviták alakulnak ki, és megnő a fluktuáció és a betegszabadságok száma is.[54] Az egészségügyi hatások között találjuk az izom- és gyomorpanaszokat, az alvászavarokat, a migrént, a depressziót, a szenvedélybetegséget és a kiégést is. Mindez „természetesen” kihat a magánéletre is. A legszélsőségesebb esetben öngyilkossághoz is vezethet. Az 1980-as években végzett svéd kutatások azt is kimutatták, hogy a pszichoterror olyan hatást fejthet ki, amely végül a létezés értelmét kérdőjelezi meg és öngyilkossághoz vezethet.[55] Egy 2001-es kutatás arra a következtetésre jutott, hogy a mobbing, az igazságtalan bánásmód nemcsak az elszenvedőre, hanem a szemtanúkra is negatívan hat, stresszt idéz elő. Azt is kimutatták, hogy sűrűbben használnak altató- és nyugtatószereket azok a munkavállalók, akiket folyamatosan érzelmi bántalmazás ér a munkahelyen.[56] Leymann három csoportra osztotta fel a negatív következményeket: pszichoszomatikus megbetegedések, szellemi leépülés, valamint a lelki megbetegedések (pszichés zavarok).[57]

A probléma gyakorlati jelentőségét tehát nem szükséges túlmagyarázni.

Záró gondolatként azt rögzíthetjük, hogy 2023. április 11-én fogadta el az Országgyűlés a legújabb vonatkozó törvényjavaslatot a panaszokról, a közérdekű bejelentésekről, valamint a visszaélések bejelentésével összefüggő szabályokról.[58] Az új jogszabály célja a *2019/1937/EU-irányelv* magyar jogrendszerbe való átültetése.[59] A visszaélés bejelentésekkel összefüggő törvény (bejelentésvédelmi törvény) bevezette az *Etikai Forródrót* intézményét. A törvény lehetőséget ad a munkahelyi visszaélések, szabálytalanságok esetén a névvel vagy névtelenül történő bejelentésre, és előírja meghatározott vállalatok számára a kötelező visszaélés-bejelentő rendszert. A jogszabály kimondja azt is, hogy a bejelentéseket 30 napon belül kötelező kivizsgálni, és a bejelentőre nem lehet megtorlást kiszabni a bejelentés miatt. Ez a jogszabály fontos lépés, azonban a jogalkotónak emellett még van feladata bőven ezen a téren, hiszen a gyakorlatban intenzíven

[51] SZAKÁCS, i.m. 2021.
[52] *Cselekvési terv a szociális jogok európai pillérének megvalósítására*. https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/hu/index.html#chapter3 (2023. május 2.)
[53] Dr. HIDEG Milán István: A munkahelyi stressz szabályozása az Európai Unióban. In: *Munkajog*, 2020/2. szám. 28-32.
[54] KLEIN, i.m. 549.
[55] KLEIN, i.m. 550.
[56] https://hrdoktor.blog.hu/2020/10/05/a_munkahelyi_pszichoterror_egeszsegugyi_kovetkezmenyei (2023. december 10.)
[57] KLEIN, 2016. 548.
[58] https://www.parlament.hu/irom42/03089/03089.pdf (2023. december 10.)
[59] https://jogaszvilag.hu/cegvilag/vadonatuj-whistleblowing-rendszer-magyarorszagon/ (2023. december 10.)

jelen van a munkahelyi pszichoterror, a pszichológiai zaklatás problémája, amelyre érdemben és sürgősen reagálni kell majd. A magyarországi helyzet és a vonatkozó szabályozás részletes bemutatása ezen a területen azonban már egy következő tanulmány témáját adhatja.

Irodalomjegyzék

1. A munkahelyi zaklatás és erőszak felszámolása. https://www.ecsa.eu/sites/default/files/2018-03/Guidelines%20to%20shipping%20companies%20HU.pdf (2023. december 12.)
2. Amit a zaklatásról tudni kell. https://lorik.hu/buntetojog/az-emberi-meltosag-elleni-buncselekmenyek/zaklatas/ (2023. március 20.)
3. ÁRVAI Attila: *A pszichoterror, mint potenciális stressz tényező vizsgálata a munkahelyen és az iskolában*. Budapest, 2010. 12.
4. 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.
5. BARKÓCZI Sándor: *A mobbing helyzet kialakulása lehetőségeinek megelőzése egy munkacsoporton belül*., 2011. http://193.6.1.94:9080/JaDoX_Portlets/documents/document_11172_section_3330.pdf
6. Dr. HIDEG Milán István: A munkahelyi stressz szabályozása az Európai Unióban. In: *Munkajog*, 2020/2. szám. 28-32. o.
7. Dr. phil. Christa KOLODEJ: *Neues zu den Angststörungen und neue Ängste: Grundlagen der Mobbingberatung – Von der Angst zur Handlungskompetenz*. 2013.
8. ERDÉLYI Ákos: *Kriminalisztikai pszichológia: hogyan segíthet a pszichológia a bűnüldözésben?* 2022. http://real.mtak.hu/142884/1/8531-Cikk%20sz%C3%B6vege-37890-1-10-20220517.pdf
9. GARAMI Mária: *Az élethosszig tartó tanulás és a mobbing kérdései. Válasz irat „A fenntartható munkaerőpiac dilemmája" vitaanyagra.* In: Munkaügyi Szemle, 2022. április. https://www.munkaugyiszemle.hu/az-elethosszig-tarto-tanulas-es-mobbing-kerdesei
10. GARAMI Mária: *Issues of mobbing.* In.: Doktoranduszok Fóruma, Miskolc, 2023. 49-53.
11. HUSZÁR Lili: *A mobbing mobbing jelensége és kezelése*, Budapest, 2021. 16.
12. Josef SCHWITCKERACH-Moritz HOLZ: *Mobbing a munkahelyi pszichoterror*. Z-Press Kiadó, Miskolc, 2014.
13. JUHÁSZ Ágnes: *Munkahelyi stressz, munkahelyi egészségfejlesztés*. Oktatási anyag. Budapesti Műszaki Egyetem, Ergonómia és Pszichológia Tanszék, Budapest, 2002.
14. 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.
15. KAUCSEK György-SIMON Péter: Pszichoterror a munkahelyen, I–II. *Humánpolitikai Szemle* 7. évfolyam. (1996) 9.,10. 39–45. o., 41–49.
16. KISS Valéria–MALÉTH Anett–TŐKEY Balázs– HOFFMANN István– ZSILLE Katalin–DOMBROVSZKY Borbála: *Gondnoksági perek empirikus vizsgálata*. http://real.mtak.hu/127667/1/2021-02-tan_Kiss_etal.pdf (2023. december 10.)
17. KLEIN Sándor: *Munkapszichológia.* Edge, 2000 Kiadó, Budapest, 2004.
18. KLEIN Sándor: *Vezetés és szervezetpszichológia*, Edge 2000 kiadó, Budapest, 2016.
19. Konrad LORENZ*: Az agresszió*, Helikon Kiadó, Budapest, 2013.
20. Magyar etimológiai szótár. https://www.arcanum.com/hu/online-kiadvanyok/Lexikonok-magyar-etimologiai-szotar-F14D3/m-F2FC3/maceral-F2FC7/ (2023. március 20.)

21. MARTON Tamás: *Mobbing, bullying-, pszichoterror-, szociális stressz a munkahelyeken.* In: Munkaügyi Szemle, 2006. július-augusztus, 41-48.
22. MAZUR Tímea: A *munkavállalókat fenyegető egyik legnagyobb veszély - A munkahelyi mobbing. 2017.* https://perepo-dolgozat.uni-pannon.hu/id/eprint/9827/ 17. (2023. december 10.)
23. *Mobbing-Definition und Arten von Mobbinghandlungen nach Leymann*. https://www.vbe.berlin/fileadmin/user_upload/www_vbe_berlin/pdf/schule/mobbing_handlungen.pdf (2023. december 10.)
24. 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 (2023. december 10.)
25. PATRI Katalin: *A megfélemlítés (bullying) szabályozása Magyarországon és külföldön*. Medias Res. 5. évfolyam/1. szám. 2016.
26. SÁRKÖZI Irén: A szexuális zaklatás, mint a diszkrimináció sajátos megjelenési formája. In: *Belügyi Szemle* 1995/7-8.
27. SOÓS Adrián Richárd: *A munkahelyi pszichoterror alakulása az egészségügyben a COVID-19 járvány alatt.* 9. évfolyam 1. szám. 2022. december. 2.o. http://www.pszich.u-szeged.hu/impulzus/wp-content/uploads/2022/12/3-soos-czibor.pdf. (2023. március 20.)
28. SZAKÁCS Dóra: *A munkahelyi pszichoterror jelensége a munkajogban* = The phenomenon of workplace mobbing in labour law. In*: Jogi tanulmányok,* 1. szám. 2021. 521-534.
29. VARGA Tamás: *A munkahelyi mobbing fogalma és felismerése*, Nyugat-Magyarországi Egyetem, Közgazdaságtudományi Kar, Gazdaságpszichológia esszé, 2001. http://messzejaro.atw.hu/oldpages/mobbing.htm (2023. május 2.)
30. VIRÁG László: *A munkahelyi pszichostressz a Határőrségnél.* Humán Szemle 13. évfolyam, 2–3., 1997. 141–148.
31. VISONTAI-SZABÓ Katalin: *A jog és a pszichológia összekapcsolódása: úton egy új tudományág kialakulása felé.* Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica, 2017.

JOGCSALÁDOK EREDETE

ROBERT VISHNY-FLORENCIO LOPEZ DE SILANES-ANDREI SHLEIFER- A RAFAEL LA PORTA: LEGAL ORIGINS

FORDÍTOTTA: MÁTYÁS IMRE*

Absztakt: Jelen írás a jogcsaládok kialakulásának okait vizsgálva próbálja feltárni az alapvető eltéréseket a kontinentális és az angolszász jogrendszer között. A különbségekből ugyanis következtetni lehet az egyes államok jogrendszerének működésére, hatékonyságára, fejlettségére. Sőt, a jogrendszerek gyakran adnak alapot további következtetések levonására a gazdasági teljesítőképességét, a növekedési potenciált, valamint a munkaerőpiac működését illetően. Vannak-e ilyen összefüggések és ha igen, ezek milyen hatást fejtenek ki az egyes jogrendszerek tekintetében? Erről szól az alábbi írás.

Kulcsszavak: Jogrendszerek, angolszász jog, kontinentális jog, jogszabály-export, hatékonyság

Abstract: This paper attempts to explore the fundamental differences between the civil law and common law legal systems by examining the reasons for the development of legal families. These differences allow us to draw conclusions about the functioning, efficiency, and development of the legal systems of the individual states. Moreover, legal systems often provide a basis for drawing further conclusions about economic performance, potential of growth and the functioning of labor market. Are there such correlations and, if there are, what are their implications for individual legal systems? These main questions are examined by the present article.

Keywords: Legal systems, common law, civil law, legal transplantation, efficiency

A hódítások és gyarmatosítások története mély hatást gyakorolt az érintett országok kultúrájára és intézményeire. Ennek talán legnyilvánvalóbb példája a nyelv. Az Egyesült Államokban az emberek gyarmatosítójuk, Nagy-Britannia nyelvét beszélik; a dél-amerikaiak spanyolul beszélnek, kivéve a brazilokat, akik gyarmatosítójuk, Portugália nyelvén kommunikálnak. Egy másik nyilvánvaló példa a vallás: A dél-amerikaiak katolikusok, köszönhetően annak, hogy a gyarmatosítók kényszerítették őket az áttérésre[1]; az észak-afrikaiak ugyanezen okból mohamedánok. Egy kevésbé nyilvánvaló példa a sport: a korábbi francia gyarmatokon élő afrikaiak és a dél-amerikaiak ugyanúgy fociznak, mint Franciaországban és Spanyolországban; de Dél-Afrikában, Ausztráliában és Új-Zélandon ugyanúgy rögbiznek, mint az Egyesült Királyságban. A kubaiak, akik hosszú ideig komoly amerikai politikai és gazdasági befolyás alatt álltak, a több mint fél évszázados Amerika-ellenes uralom ellenére még mindig baseballoznak.

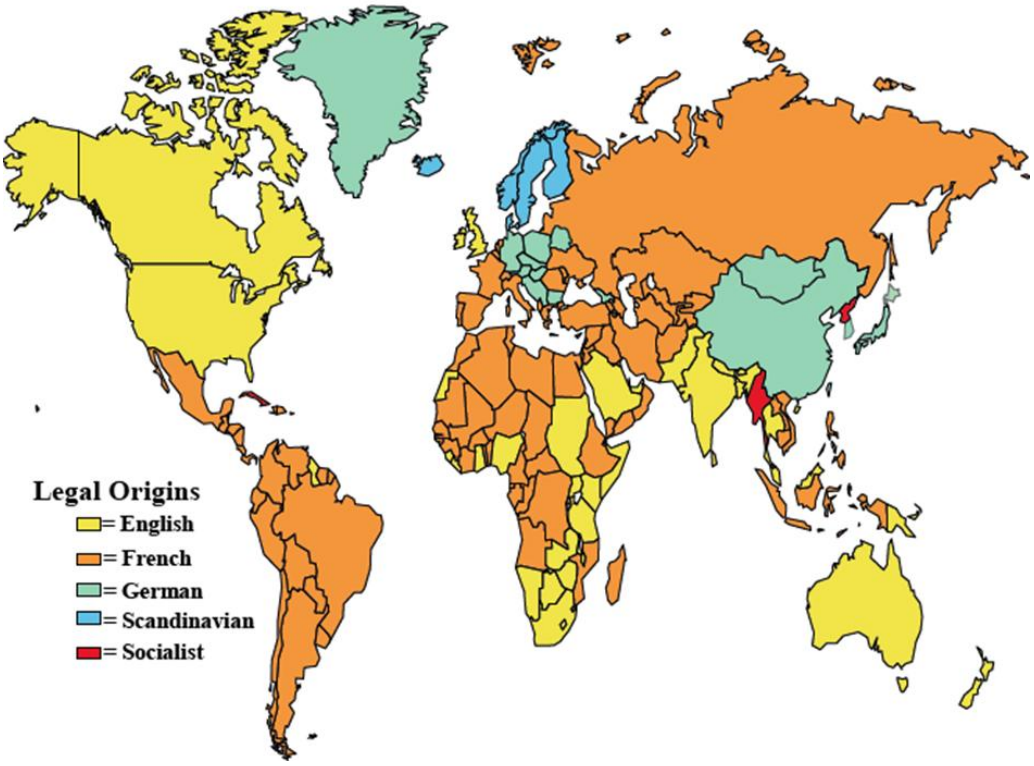
Az ilyesfajta transzferek gazdaságilag talán legrelevánsabb példáját az egyes országok törvényei, különösen a kereskedelmi törvények szolgáltatják. Az Egyesült Királyság korábbi gyarmatainak függetlenségük után kialakult jogszabály környezetét jellemzően az angol törvények befolyásolják, míg a Franciaország, Spanyolország és Portugália által gyarmatosított országok jogrendjét a gyarmatosítók jogi hagyományai határozzák meg. Spanyolország és

* **DR. MÁTYÁS IMRE, PhD**
Egyetemi docens,
Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Európajogi és Nemzetközi Jogi Intézet,
imre.matyas@uni-miskolc.hu

Robert Vishny-Florencio Lopez de Silanes-Andrei Shleifer-Rafael La Porta: Legal Origins, Vox eBook, The Long Economic and Political Shadow of History, Volume 1, 27 July 2019,
https://cepr.org/voxeu/columns/legal-origins

[1] Ehhez ld Mátyás Imre: Gazdasági szankciók, mint a politikai viták megoldásának módszere – az ukrán válság in: *Bonas Iuris Margaritas Quaerens – Emlékkötet a 85 éve született Bánrévy Gábor tiszteletére*, Pázmány Press, Budapest, 2015. 5 lábjegyzet, különösen vallásexport vs demokráciaexport tárgykörben. (a fordító megjegyzése).

Portugália jogszabályait viszont igen nagy mértékben befolyásolták a francia törvények, amelyeket a napóleoni hódítás folytán örököltek. Néha az ilyen jogszabály-export a törvények egyszerű másolásának formájában történik, máskor a hatás kevésbé közvetlen, főként a nyelvi hasonlóság, valamint a jogászok és politikusok képzése jelenti annak alapját, amely gyakran a gyarmatosító országban vagy a gyarmatokon létrehozott egyetemeken valósul meg.
A hódítás és a gyarmatosítás e mintái úgynevezett jogcsaládokat hoztak létre, amelyek karakterisztikáját alapvetően a származási országok határozzák meg. Anglia és gyarmatai, beleértve az Egyesült Államokat is, a *common law* jogcsaládhoz tartoznak; Franciaország, Spanyolország, Portugália és gyarmataik a francia polgári jogi hagyományhoz kötődnek. Vannak még kevésbé elterjedt, de jellegzetes skandináv, német és - szerencsére már eltűnőben lévő - szocialista jogi hagyományok is. E jogi hagyományok egyike sem határozza meg teljes mértékben a hozzájuk tartozó országok jogát, és egyértelmű bizonyítékai vannak a jogi változásoknak, fejlődésnek és reformoknak, de a jogi eredet mégis évszázadok óta jelentős befolyást gyakorol a jogfejlődésre. Az 1. ábra a jogi hagyományok elterjedését szemlélteti a világszerte.



A közgazdászok számára talán az a legérdekesebb, hogy a jogi hagyományok a gazdasági élet szabályozásának jogi megoldásaival kapcsolatban eltérő formai jellemzőket és tartalmi megközelítéseket mutatnak. A common law rendszerekben, formai szinten a szokásjogot a fellebbviteli bírák alakítják ki, akik konkrét jogviták megoldásával precedenseket hoznak létre. A vitarendezés inkább kontradiktórius, mint inkvizitórius jellegű. Központi szerepet játszik a bírák függetlensége mind a végrehajtó, mind a törvényhozó hatalom ellensúlyaként. A kontinentális jogcsalád formai jellemzőit tekintve a római jogra nyúlik vissza, és a kontinentális Európában a római jog itáliai újrafelfedezése után terjedt el középkorban. A joganyag rendezésének elsődleges eszközeiként statútumokat és kazuisztikus kódexeket használ, és a szabályok megállapításában és megfogalmazásában nagymértékben támaszkodik a jogtudományra és a jogtudósokra. A vitarendezés inkább inkvizitórius, mint kontradiktórius, és a bírói függetlenség kérdése nem elsődleges szempont.

Amint azt a jogtudósok már régóta felismerték, a jogi hagyományok közötti különbségek nem pusztán formai jellegűek. A common law hagyomány általában kevésbé beavatkozó stílusú, és jobban támogatja a magánfelek gazdasági jellegű megállapodásait. A kontinentális jogi

hagyomány inkább strict, és főként arra összpontosít, hogy az állam korlátozza az ilyen megállapodásokat. Egy jogtudós szavaival élve, a civiljog "politikát valósit meg", míg a common law "vitarendező" jellegű[2] Egy másik jogtudós szerint a francia polgári jog a "társadalmi feltételekhez kötött magánszerződéseket" támogatja, szemben a common law által támogatott "feltétel nélküli magánszerződésekkel"[3]. Ezek a jogállások mélyreható, történelmileg kialakult vonásai, amelyek az átültetés révén tovább élnek a jogcsaládokban.

A jogszabály-export egyik kritikus, a törvényeknek a gazdasági eredményekre gyakorolt hatásának vizsgálatában hasznos jellemzője, hogy a hódításhoz és a gyarmatosításhoz hasonlóan nagyrészt önkényes jellegű. Bár néhány esetben, például Oroszországban a 19. században vagy Japánban a Meiji-restauráció után, egy-egy ország tisztán önkéntes alapon vette át (importálta) a kereskedelmi törvényeket, a legtöbb esetben, mint például a fentebb leírtak esetében, az átültetés vagy kényszerűen, vagy egy kényszerű politikai változás melléktermékeként valósul meg. Ennek következtében a jogszabály-exportot nagyrészt exogénnek tekinthetjük, ami okot ad annak gazdasági és társadalmi következményei megvizsgálatára.

Ezen történelemi háttér fényében talán nem meglepő, hogy a jogcsaládok gyakran lényegesen eltérő jogi szabályokat és megközelítéseket mutatnak, amelyek aztán jelentős hatást gyakorolnak a gazdasági eredményekre. Egy 20 évvel ezelőtt írt két tanulmányunkban[4] ezt a megközelítést a társasági jogra alkalmaztuk. A jogállásra vonatkozó tág nézettel összhangban azt a megállapítást tettük, hogy a common law országok jobban védik a külső befektetőket, beleértve a hitelezőket és a részvényeseket is, mint a kontinentális jog országai, míg az utóbbiak inkább a bennfenteseket védik, és kevesebb jogot biztosítanak a külső befektetőknek. Ezek a különbségek számos konkrét jogi szabályban nyilvánulnak meg, amelyeket a részvényesek és hitelezők védelmére vonatkozó indexek létrehozásával foglaltunk össze. A legfontosabb, hogy kimutattuk, hogy a befektetővédelem e mennyiségi mérőszámai összefüggnek a pénzügyi fejlettség mutatóival. A vállalati tulajdon jobban szétszóródik, mind az adósság-, mind a részvénypiacok nagyobbak, és az osztalékfizetések és a vállalati értékelések magasabbak a szokásjogi országokban, mint a civiljogi országokban[5] A jogi eredet tehát befolyásolja a jogi környezetet, a jogi környezet befolyásolja a befektetővédelmet, a befektetővédelem pedig az ország pénzügyi szerkezetét.

E tanulmányok megírása óta jelentős szakirodalom vizsgálta felül az abban foglalt megállapításokat. A befektetővédelem néhány mérőszámát jogosan kritizálták, ennek megfelelően azokat felülvizsgáltuk, illetve kibővítettük[6] Felmerült a kérdés, hogy az általunk azonosított pénzügyi fejlődési minták történelmileg is léteztek-e. A rendelkezésre álló legjobb bizonyítékok azt mutatják, hogy igen[7]. Egyes tudósok azzal érveltek, hogy jogi eredetünk csupán politikapótló, a civiljog a szociáldemokráciát helyettesíti. Az általunk leírt, az adatokból

---

[2] Damaška, M R, *The Faces of Justice and State Authority: A Comparative Approach to the Legal Process*, New Haven and London: Yale University Press, 1986.

[3] Pistor, K, Legal Ground Rules in Coordinated and Liberal Market Economies, In *Corporate Governance in Context: Corporations, States, and Markets in Europe, Japan, and the US*, ed. Klaus J. Hopt, Eddy Wymeersch, Hideki Kanda, and Harald Baum, 249-280. Oxford and New York: Oxford University Press, 2006

[4] La Porta, R, F Lopez-de-Silanes, A Shleifer, and R W Vishny VISHNY, Legal Determinants of External Finance, *Journal of Finance*, 52(3): 1131–50. 1997 (La Porta et al. 1997) és La Porta, R, F Lopez-de-Silanes, A Shleifer, and R W Vishny Law and Finance, *Journal of Political Economy*, 106(6): 1113–55. 1998. (La Porta et al. 1998)

[5] La Porta et al. 1997, 1998, és La Porta, R, F Lopez-de-Silanes, and A Shleifer, Corporate Ownership around the World, *Journal of Finance*, 54(2): 471–517. 1999, La Porta, R, F Lopez-de-Silanes, A Shleifer, and R W Vishny Agency Problems and Dividend Policies around the World, *Journal of Finance*, 55(1): 1–33. 2000, La Porta, R, F Lopez-de-Silanes, A Shleifer, and R W Vishny, Investor Protection and Corporate Valuation, *Journal of Finance*, 57(3): 1147–70. 2002.

[6] La Porta, R, F Lopez-de-Silanes, and A Shleifer, What Works in Securities Laws?, *Journal of Finance*, 61(1): 1–32.2006, Djankov, S, R La Porta, F Lopez-de-Silanes, and A Shleifer, The Law and Economics of Self-Dealing, *Journal of Financial Economics*, 88(3): 430-65. 2008

[7] Hildebrand, N Legal Origins and Politics. The History of Financial Development and Structure in the 19th and 20th Centuries, Mimeo. MIT 2016.

kiolvasható minták a diktatúrákra és a demokráciákra egyaránt érvényesek, ami tehát nem ad teret ennek a politikai értelmezésnek[8]

Azt is megvizsgáltuk, hogy a jogrendszerek közötti, jogtudósok által hangsúlyozott eljárási és szervezeti különbségek számszerűsíthetők-e. Azt találtuk, hogy a common law országok bíróságai valóban általában függetlenebbek a végrehajtó hatalomtól, mint a kontinentális jog országainak bíróságai, hosszabb a bírói hivatali idő és szigorúbb feltételeket állítanak a bírák elbocsátásával kapcsolatban.[9] A common law jogi eljárás is kevésbé formalizált, kevesebb írásbeli vagy formális lépés szükséges a jogviták továbbviteléhez, kevesebb a beadvány, és korlátozottabbak a fellebbezési lehetőségek. Ráadásul ezek az eljárási különbségek érdemi eredményekben is megmutatkoznak: ha minden más tényező egyezik, egy nem fizető bérlő kilakoltatása vagy egy fedezetlen csekk behajtása egy kontinentális jogi hagyományokon alapuló jogrendben általában hosszabb ideig tart és többe kerül, mint egy common law országban.[10] A mennyiségi bizonyíték nagyjából összhangban áll az összehasonlító jog széles perspektívájával.

További kérdésként merülhet fel, hogy a jogi eredetbeli különbségek nem csak a jogi szabályokban, hanem a kormányzati szabályozás mintáiban is megmutatkoznak-e. Ezt a kérdést Simeon Djankovval, a Világbank munkatársával vizsgáltuk, aki az eredményeink alapján megalkotta a Világbank rendkívül befolyásos *Doing Business Report* című jelentését. A Világbankkal való együttműködésnek köszönhetően számos országban nagy mennyiségű adatot sikerült összeállítani az üzleti tevékenységet befolyásoló kormányzati szabályozásokkal kapcsolatban. Az új cégek piacra lépésének szabályozását kezdtük vizsgálni, meghatározva szükséges eljárási lépések számát, valamint azt a minimális időt és költséget, amely egy vállalkozás törvényes megalapításához szükséges.[11] Megvizsgáltuk a munkaerőpiacok kormányzati szabályozását is.[12] Az összehasonlító jogi megközelítéssel összhangban itt is bizonyítékot találtunk arra, hogy a civiljogi országokban sokkal szigorúbb a szabályozás, mint a szokásjogi rendszerekben. A szabályozásokra vonatkozó bizonyítékok megerősítették az aban rejlő alapvető különbségeket, hogy a jogrendszerek hogyan próbálják megközelíteni a gazdasági élet társadalmi ellenőrzését.

Azt is megállapítottuk, hogy ezek a szabályozási különbségek korrelálnak a gazdasági eredményekkel. Például a kevesebb bürokratikus szabályozást alkalmazó országokban általában alacsonyabb szintű a korrupció, ami jellemzően a szigorú szabályozás melléktermék. Nem meglepő módon ezekben az országokban, ha minden más tényező változatlan, a hivatalos foglalkoztatási szint is magasabb,. A szigorúbb munkaügyi szabályozásokkal rendelkező országokban - nem meglepő módon - különösen a fiatalok körében magasabb a munkanélküliségi ráta, és alacsonyabb a munkaerőpiaci részvétel aránya. Úgy tűnik, hogy a jogalkotó szándéka és a törvények alapverő irányvonala itt is befolyásolja a fontos gazdasági eredményeket.

E bizonyítékok alapján feltehetjük a kérdést, hogy a jogrendszer eredetének a kérdése sorsszerű-e, és hogy a jogi szabályok és előírások tartósan rögzülnek-e egy ország hagyományai következtében. A válasz erre a leghatározottabban nemleges. Minden bizonnyal az a helyzet, hogy a jog egyes alapvető területein, például a jogi eljárásjogban, nagyon lassú változást és igen nagy mértékű állandóságot találtunk.[13] Más területeken azonban komoly változás ment végbe. A

[8] La Porta, R, F Lopez-de-Silanes, and A Shleifer, The Economic Consequences of Legal Origins, *Journal of Economic Literature*, 46(2): 285-332. 2008

[9] La Porta, R, F Lopez-de-Silanes, C Pop-Eleches, and A Shleifer (2004), Judicial Checks and Balances, *Journal of Political Economy*, 112(2): 445–70. 2004.

[10] Djankov, S, R La Porta, F Lopez-de-Silanes, and A Shleifer, Courts, *Quarterly Journal of Economics*, 118(2): 453–517. 2003

[11] Djankov, S, R La Porta, F Lopez-de-Silanes, and A Shleifer (2002), The Regulation of Entry, Quarterly *Journal of Economics*, 117(1): 1–37. 2002.

[12] Botero, J C, S Djankov, R La Porta, F Lopez-de-Silanes, and A Shleifer, The Regulation of Labor, *Quarterly Journal of Economics*, 119(4): 1339–82. 2004.

[13] Balas, A, R La Porta, F Lopez-de-Silanes, and A Shleifer, The Divergence of Legal Procedures, *American Economic Journal: Economic Policy*, 1(2): 136–62. 2009.

Világbank *Doing Business Report* rendkívüli népszerűsége világszerte számos országot arra késztetett, hogy felülvizsgálja néhány problematikus szabályozási területét, különösen a cégalapítás szabályozásának körében. Valójában néhány ország, például Grúzia, a magas "Doing Business" pontszámok és a masszív szabályozási reformok révén igyekezett külföldi befektetőket vonzani, míg mások, például Új-Zéland, politikai kampányokat folytattak kiemelkedő pontszámaik alapján.

Összefoglalva, ezen a ponton aligha kétséges, hogy a jogi hagyományok a jogi problémák megoldásának sajátos formális és anyagi jogi megközelítéseihez kapcsolódnak, és hogy ezek a megközelítések együtt járnak bizonyos sajátos gazdasági eredményekkel. Az azonban továbbra is nyitott kérdés, hogy az érdemi következmények milyen mértékűek lesznek. Munkánk során szigorúan tartózkodtunk attól az állítástól, hogy a jogi hagyományok és a jogi szabályok befolyásolják a gazdasági növekedést. Ez a megfigyelés része annak az általánosabb felvetésnek, hogy a hosszú távú növekedés egyetlen és következetes meghatározó tényezője a humán tőke, és még az olyan jelentős intézményi különbségek, mint a diktatúra kontra demokrácia sem mutatnak nyilvánvaló összefüggést a növekedéssel. Ha azonban egy kicsit kevésbé aggregált eredményekre lennénk kíváncsiak - beleértve a pénzügyi fejlesztéseket, a formális szektor szerepét vagy a munkanélküliséget -, akkor az adatok tükrében a jogi hagyományok jelentősége ezen eredmények alakításában sokkal egyértelműbbnek tűnik.

Irodalomjegyzék

1. Balas, A, R La Porta, F Lopez-de-Silanes, and A Shleifer (2009), "The Divergence of Legal Procedures", *American Economic Journal: Economic Policy*, 1(2): 136–62.

2. Botero, J C, S Djankov, R La Porta, F Lopez-de-Silanes, and A Shleifer (2004), "The Regulation of Labor", *Quarterly Journal of Economics*, 119(4): 1339–82.

3. Damaška, M R (1986), *The Faces of Justice and State Authority: A Comparative Approach to the Legal Process,* New Haven and London: Yale University Press.

4. Djankov, S, R La Porta, F Lopez-de-Silanes, and A Shleifer (2002), "The Regulation of Entry", *Quarterly Journal of Economics*, 117(1): 1–37.

5. Djankov, S, R La Porta, F Lopez-de-Silanes, and A Shleifer (2003), "Courts", *Quarterly Journal of Economics,* 118(2): 453–517.

6. Djankov, S, R La Porta, F Lopez-de-Silanes, and A Shleifer (2008), "The Law and Economics of Self-Dealing", *Journal of Financial Economics,* 88(3): 430-65.

7. Hildebrand, N (2016), "Legal Origins and Politics. The History of Financial Development and Structure in the 19th and 20th Centuries", Mimeo. MIT.

8. La Porta, R, F Lopez-de-Silanes, C Pop-Eleches, and A Shleifer (2004), "Judicial Checks and Balances"*, Journal of Political Economy*, 112(2): 445–70.

9. La Porta, R, F Lopez-de-Silanes, and A Shleifer (1999), "Corporate Ownership around the World", *Journal of Finance,* 54(2): 471–517.

10. La Porta, R, F Lopez-de-Silanes, and A Shleifer (2006), "What Works in Securities Laws?", *Journal of Finance*, 61(1): 1–32.

11. La Porta, R, F Lopez-de-Silanes, and A Shleifer (2008), "The Economic Consequences of Legal Origins", *Journal of Economic Literature*, 46(2): 285-332.

12. La Porta, R, F Lopez-de-Silanes, A Shleifer, and R W. Vishny (1997), “Legal Determinants of External Finance”, *Journal of Finance,* 52(3): 1131–50.

13. La Porta, R, F Lopez-de-Silanes, A Shleifer, and R W Vishny (1998), “Law and Finance”, *Journal of Political Economy,* 106(6): 1113–55.

14. La Porta, R, F Lopez-de-Silanes, A Shleifer, and R W Vishny (2000), “Agency Problems and Dividend Policies around the World”, *Journal of Finance*, 55(1): 1–33.

15. La Porta, R, F Lopez-de-Silanes, A Shleifer, and R W Vishny (2002), “Investor Protection and Corporate Valuation”, *Journal of Finance*, 57(3): 1147–70.

16. Pistor, K (2006), “Legal Ground Rules in Coordinated and Liberal Market Economies”, In *Corporate Governance in Context: Corporations, States, and Markets in Europe, Japan, and the US*, ed. Klaus J. Hopt, Eddy Wymeersch, Hideki Kanda, and Harald Baum, 249-280. Oxford and New York: Oxford University Press.

A SZERZŐDÉSJOG ÉS MODERN IRÁNYZATAI: ECUADOR ESETE

REÁTEGUI – BENATTI – LEHMANN - BÁEZ: CONTRACTS LAW AND ITS MODERN TRENDS: THE ECUADORIAN CASE

FORDÍTOTTA: MÁTYÁS IMRE*

Absztrakt: Jelen írás az ecuadori és a hasonló cipőben járó európai országokban nemzetközi szinten, a szerződésjog területén jelenleg megfigyelhető szabályozási forgatókönyv kritikai áttekintésével kezdődik.
A cikk célja ezt követően, hogy összehasonlító módon foglalkozzon az UNIDROIT-alapelvek, a PECL és a Pavia-tervezet céljaival, a természetével és a hatályával. Ezen instrumentumok egy olyan, modern lex mercatoria-t alkotnak, amely túlmutat a nemzeti jogok és rendszerek nyújtotta szabályozáson, és az üzleti élet jogává kíván válni. A PECL és a DCFR döntő közvetett hatást fejtett ki a joggyakorlatra és a nemzeti reformokra. Végül a cikk különbséget tesz az Európában uralkodó ius-privatista szellemiség az ecuadori modell között, amely a elkötelezett a magánjog (polgári és kereskedelmi) konstitucionalizálása és a magánautonómia elvének szigorú behatárolása mellett.

Kulcsszavak: *szerződési jog, polgári jog, kereskedelmi jog, normatív integráció, magánautonómia.*

Abstract: At the international level, in the area of Contract Law, this article begins with a critical review of the current regulatory scenario in Ecuador and its European counterpart. Then, the article aims to comparatively address the objectives, nature and scope of the UNIDROIT Principles, the PECL and the Pavia Draft. They constitute a modern lex mercatoria seeking to go beyond what are the national laws and systems and become the law of business. Above all, the PECL and the DCFR had a crucial indirect effect that influenced jurisprudence and national reforms. Finally, the article identifies the prevailing ius-privatist spirit in Europe as a difference, compared to a model like the Ecuadorian, which is committed to the constitutionalization of the private law (civil and commercial) and a strict delimitation of the principle of private autonomy.

Keywords: *contracts law, civil law, commercial law, normative integration, private autonomy.*

1. Bevezetés

Milyen mértékben és módon fejlődött Ecuadorban a magánjog emblematikus területe? Ezzel a kérdéssel kezdődik jelen írás, amelynek elsődleges célja, hogy bemutassa a magánjogi szerződéses viszonyok jelenlegi helyzetét Ecuadorban, másrészt pedig következtetéseket vonjon le a nemzetközi szinten legjelentősebb javaslatok: az UNIDROIT alapelvek, a PECL és a Pavia Draft áttekintése kapcsán.
Ezért úgy véljük, hogy az ecuadori jog és a nemzetközi projektek közötti összehasonlítás lehetővé fogja tenni, hogy rávilágítsunk a főbb különbségekre, amelyek nem csak a hitrendszer és a társadalmi környezetet érintő szintbeli eltéréseken múlnak, hanem a közpolitika alakításának szintjén hozott döntésektől is függnek. Ez azért is így van, mert a nemzetközi jogegységesítési projektek az üzleti világ igényeire összpontosítanak, azaz egy olyan sajátos, kiszámítható, egységes szabályokkal rendelkező szerződésjog kialakítását képviselik, amely megfelel a globalizált világgazdaság követelményeinek.
Ezért a cikk fő következtetései közül kiemelkedik, hogy az ecuadori magánjogot jelenleg inkább a neokonstitucionalizmus által befolyásolt módszertani keret jellemzi. Rendszerszintű és többszintű perspektívából tekintve azonban előnyös is lehetne a korábban említett nemzetközi

* **DR. MÁTYÁS IMRE, PhD**
Egyetemi docens,
Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Európajogi és Nemzetközi Jogi Intézet,
imre.matyas@uni-miskolc.hu

Ruben Méndez Reátegui - Francesca Benatti - Rodrigo Barcia Lehmann - Gonzalo Lascano Báez: Contracts Law and its Modern Trends: The Ecuadorian Case (El derecho de los contratos y sus tendencias modernas: el caso ecuatoriano) Vniversitas, 2021, vol. 70, ISSN: 0041-9060 / 2011-1711, DOI: https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj70.clmt

projektekből kialakított jogi modellek jogalkotási és jogtudományi inkorporálása. A jogrendszerek közötti versenyhelyzet folyamatának következményei okán azonban az ecuadori jog áttekintése és a szükséges következtetések levonása még nagyobb jelentőséggel bír, fegyelembe véve a szerződésjog jogi, társadalmi és gazdasági fejlődésre gyakorolt hatását azaz piaci vonzerejét.

2. Fejlődött-e a közelmúltban a szerződésjog Ecuadorban?

Ecuadorban a szabályozás elsődleges forrása még mindig a Polgári Törvénykönyv. Ezért szükséges jelezni, hogy a magánjogi szerződéses kapcsolatokat szabályozó ecuadori kodifikáció az Andrés Bello által írt chilei Polgári Törvénykönyv (amelyet 1855. december 14-én hirdettek ki és 1857. január 1. óta hatályos), adaptációja. Más szóval Ecuador azon jogrendszerek közé tartozik, amelyek még nem adtak teret a polgári és kereskedelmi jogszabályok részleges (mint a hatályos perui kodifikáció) vagy teljes (mint Olaszországban és Svájcban) egységesítésének (ami a lex privata klasszikus mintájaként ismert). A sikeres intézményi átültetések példájaként említhető az ecuadori polgári törvénykönyv és a hagyományos szerződési jog, ahol a chilei polgári törvénykönyv szövegétől csupán a cikkek számozásában van eltérés.[1] A (nemzeti javaslatok alapján) *fejlődésként* vagy *előrelépésként* értelmezett *evolúciót* kapcsán megállapítható, hogy bár az ecuadori polgári törvénykönyvet megalkotása óta számos alkalommal módosították, ezek mélyrehatóan nem befolyásolták a kötelmi jogforrások (általános) vagy a szerződések (különös)[2] szabályozását. Sőt, továbbra is fennáll az a sajátosság, hogy a *szerződések tipizálásával* kapcsolatos szempontok megkülönböztetésére összpontosító jogszabályi fejlődés lényeges részét, a Források szakaszban találjuk (ellentétben más, a régióban hatályos javaslatokkal).
Az ecuadori polgári törvénykönyv ideiglenes érvényessége ellentétben áll továbbá a Latin-Amerika többi részén érvényesülő jogi megoldásokkal (kivéve Chilét), ahol az olasz Codice Civile és más jogforrások hatása sokkal nyilvánvalóbb volt, valamint új kodifikációk megvitatásán és jóváhagyásán keresztül zajló folyamatokban nyilvánult meg, (pl. az 1984 óta hatályos perui polgári törvénykönyv). Ezen érvelést támasztja alá, hogy az ecuadori jogban a szerződés és az egyezmény kifejezéseket (amelyek különböző fogalmak, mivel az egyezmény a több, a szerződés pedig a kevesebb), még mindig szinonimának tekintik, amint azt az ecuadori polgári törvénykönyv 1454. cikkében látható: "*A szerződés vagy egyezmény olyan jogi aktus, amelynél fogva az egyik fél kötelezi magát a másik féllel szemben arra, hogy valamit adjon, tegyen vagy ne tegyen. Bármely fél lehet egy vagy több személy is*"[3]
Hasonlóképpen, a magánjellegű, interszubjektív viszonyok szabályozására utalva nem tesznek különbséget a jogi aktus és a jogügylet fogalma között (a több és kevesebb közötti, fent említett kapcsolat alapján). Másrészt, az ecuadori magánjogi szabályozás szerződések területén előforduló másik klasszikus kifejeződése is a kereskedelmi jogi jogalkotás műve, és két normatív joganyagban ölt testet. Az első a Kereskedelmi törvénykönyv, amely a Bevezető rendelkezésekben megállapítja, hogy:

[1] Az időbeli hatály szempontjának megértése, mint döntő tényező a jogi eszköz hatékonyságáról, hatásosságáról és hatásairól való döntést illetően.
[2] Hogy jobban megértésük, mi történt Ecuador esetében a kötelmi jog szempontjából át kell tekinteni a polgári törvénykönyv (2005) 1453. cikke által szabályozott kötelem fogalmának meghatározását. A törvény kimondja, hogy „a kötelemek két vagy több személy akaratának tényleges megegyezéséből fakadnak, mint a szerződések vagy egyezmények esetében; vagy a magát elkötelező személy önkéntes cselekményéből, mint az örökség vagy az összes kvázi szerződés elfogadásából; vagy olyan cselekmény következményeként, amely egy másik személy sérülésére vagy kárára következtetett, mint például a bűncselekmények és kvázi-bűncselekmények esetében; vagy a törvény rendelkezése szerint a szülők és a gyermekek között" (dőlt szöveg).
[3] Civil Code. Code 10. Law R. O. 46. Art. 1454. June 24, 2005 (National Congress of Ecuador).

1. cikk - A Kereskedelmi Törvénykönyv a kereskedőknek kereskedelmi tevékenységük során fennálló kötelezettségeit, valamint a kereskedelmi cselekményeket és szerződéseket szabályozza, abban az esetben is, ha azokat nem kereskedők fejtik ki.[4]

Értelmezési szempontokból jelen írás a kereskedelmi cselekmények meghatározása és osztályozása tekintetében a Kereskedelmi Törvénykönyv 3. cikkének rendelkezéseire[5], majd az 5. cikkre utal, amely a következőképpen rendelkezik: "*Az e törvénykönyv által kifejezetten nem szabályozott esetekben a Polgári Törvénykönyv rendelkezéseit kell alkalmazni*."[6]

A második joganyag, amely tágabb értelemben érinti a magánjogi szerződéses kapcsolatokat, a Termelési, Kereskedelmi és Befektetési Szervezeti Törvénykönyv (COPCI), amely a 3. cikkben (Tárgy) megállapítja:

„Ezen törvény célja a jó életmód (Good Living) megvalósítására irányuló termelési folyamatoknak a termelés, az elosztás, a csere, a kereskedelem, a fogyasztás, az externáliák kezelése és a termelési beruházások szakaszában történő szabályozása. Ezek a rendelkezések olyan szabályozás létrehozására és megszilárdítására is törekszenek, amely fokozza, elősegíti és ösztönzi a kiváló hozzáadott érték előállítását, megteremti a termelékenység növelésének feltételeit és elősegíti a termelési mátrix átalakulását, hozzájárulva a termelésfejlesztés eszközeinek alkalmazásához, amelyek, a természet védelmének igényével lehetővé teszik a minőségi foglalkoztatás, valamint a kiegyensúlyozott, méltányos, ökológiailag hatékony és fenntartható fejlődés biztosítását".[7]

A fentiek alapján, Ecuador polgári kodifikációja tekintetében felmerülhet az a gondolat, miszerint a későbbi doktrinális fejlemények alkalmazásának hiánya, illetőleg, a jogalkotási keretek más jogrendszerek javaslatai alapján történő alkalmazása nem evolúciós lomhaság, hanem egy olyan jogi eszköz elterjedésének eredménye, amely – a nemzeti keretek között – társadalmilag hatékonynak bizonyult a rendszer felhasználóit terhelő tranzakciós költségek csökkentése tekintetében.

Ez lenne tehát a helyzet, ahogyan arra szerzők, mint North[8], is hivatkoznak, a formális intézmények vagy szabályok (jelen esetben a szerződési szabályok) megjelenésével vagy változásával, ha a társadalmi haszon meghaladja az új szabályozás kialakulásának költségeit. Egyes vélemények szerint is a változás forgatókönyvei nem feltétlenül az intézményi (formális) keretek fejlődési folyamatát, hanem inkább (mint ahogyan Latin-Amerikában történt) a legjelentősebb politikai hatalommal rendelkező csoport általi jogalkotási kényszer kontextusát jelzik, amely a koncentrált előnyök versus (társadalmi szövet tagjai között) szétszórt költségek implicit logikájának, azaz az intézményi megszállásának (*institutional capture*) és az állami kudarcoknak. a foglya.

Ecuador ma egy olyan ország, amely nagyobb intézményi versenyképességre helyezkedve próbálja meg rendezett módon, anélkül, hogy komoly valós negatív externáliáknak[9] tennék ki a lakosságot nyitottabbá tenni a gazdaságát a világ felé. A jelenlegi helyzetét tágabban szemlélve ez tehát elegendő indok arra, hogy (a jogállamiság és igazságosság keretein belül) megfontolják a nemzetközi tapasztalatokon alapuló jogegységesítési instrumentumok megoldásainak alkalmazását. Ilyen például az UNIDROIT alapelvek (amely annak ellenére, hogy a nemzetközi

[4] Commercial Code. Law R. O. 497. Art. 3. May 29, 2019 (National Assembly of Ecuador) Szükséges megjegyezni, hogy az ecuadori jogszabályok bizonyos fokú fogalmi szinonimát alkalmaznak a jogcselekmény és a kereskedelmi szerződés fogalma között anélkül, hogy utalnának ezen fogalmak hierarchiájára. .

[5] Ld. fent.

[6] Ld. fent

[7] Organic Code of Production, Commerce and Investments [COPCI]. Law, R. O. 351. Art. 3. December 29, 2010 (National Assembly of Ecuador).

[8] D. North, Structure and Change in Economic History (Publisher W. W. Norton & Company, 1981).

[9] Organic Code of Production, Commerce and Investments [COPCI], op. cit. Art. 1. December 29, 2010 (National Assembly of Ecuador).

kereskedelemi szerződésekről szól, a polgári és kereskedelmi szerződések jogi ismereteinek integrálására irányuló javaslatot is képvisel).[10]
Végül megállapítható, hogy Ecuador továbbra is azt álláspontot képviseli, hogy rövid távon nem foglalkozik a szerződési joggal kapcsolatos nemzeti jogszabályainak integrálásával, fenntartva ezzel egy olyan modellt, amelyben a polgári és a kereskedelmi szabályozást (azon túl, hogy az értelmezési szinten és a jogfejlesztés szintjén komplementaritási rendszert tartalmaz) úgy választja szét, hogy az utóbbit két joganyagra bontja. Ez olyan szalagcímekkel jöhet velünk szembe, mint például "*a kereskedelmi (vagy üzleti) jog autonómiájának és kodifikációjának problémája újra aktuálissá vált a kontinentális Európában is".* Először is, az új holland polgári törvénykönyv előmunkálatai ismét feleleventették a kódex *formája* iránti érdeklődést, hogy aztán *a kodifikáció eszméjének reneszánszáról* beszéljünk, és mindezt a kódex tökéletlen rendszerezése ellenére (valójában a társaságokat a jogi személyeknek szentelt második könyvben szabályozza, másrészt a társaságokat, legyenek akár jogképesek is, a szerződések joganyagába helyezi el). A kodifikációs gondolat újraértékelésének érdeme, az új, 2000-es francia kereskedelmi kódexnek is tulajdonítható, azon helytálló észrevétel ellenére is, hogy az valójában csak a különböző tárgykörökben már létező jogszabályok, mint például a társasági jog, a csődjog, a hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok és különböző kereskedelmi szerződések konszolidációja. E kodifikációk eltérő jelentését azonban átvette a svájci és olasz mintát utánzó holland jogalkotás, amely lendületet adott a monista megoldások új sorozatának (amit számos kelet-európai ország is követni fog: a legutóbb a Cseh Köztársaság, 2012-2014 és a Magyar Köztársaság, 2013-2014). Itt meg kell jegyezni, hogy a magyar polgári törvénykönyvben a társaságok – beleértve a közkereseti társaságot (SNC) és az egyszerűsített részvénytársaságot (SAS) (mindkettőt az olasz betűszó azonosítja) a jogi személyekről szóló III. könyvben kerültek elhelyezésre; a francia megoldás ehelyett az úgynevezett dualista rendszerek hagyományát őrzi, amelyet a polgári és a kereskedelmi törvénykönyvek egymás mellett létezése jellemez (mint például Németországban és Ausztriában, ahol a közelmúltban generált vitát a Handelsgesetzbuch Zivilgesetzbuchba való beillesztésének lehetősége)."[11]
Ezt az integrációs célt azonban nem lehetett a magánautonómia elve alapján igazolni (ahogyan azt az alább elemzendő európai integratív kodifikációk szorgalmazták). Ez az ecuadori magánjog jelenlegi kodifikálása által szabott korlátok miatt van így, amely a Montecristi alkotmányának 2008-as hatálybalépésével intézményesült. Más szavakkal, a normatív integráció bármely folyamatának olyan forgatókönyvvel kell szembenéznie, amelyben az alapvető jogok olyan területeken avatkoznak be, amelyek hagyományosan a magánautonómia védelme alatt állnak. Ez a hagyományos jogforrások kifejezett és hallgatólagos (tényszerű) újra alkotását, az értelmezési stratégiák kiigazítását és a per alternatív formáinak (szóbeli eljárások) érvényességét eredményezte.

3. Az UNIDROIT alapelvek: A szükséges felülvizsgálat

A globalizáció[12] mélyreható változást hozott a jog jelenségében: olykor egyetlen kényszerítő aktus, olykor koherens fejlődés, máskor pedig konszenzus alapján valósult meg a jogközelítés.[13] Ennek az útnak a legizgalmasabb aspektusai között említhetjük a transznacionális valóságnak jobban megfelelő, a technológia és a piac által szabályozott modern lex mercatoria kialakítását és kodifikációját.

[10] Jelenleg Ecuador és Peru nem UNIDROIT tagállam.The International Institute for the Unification of Private Law.. Member States/Etats Membres (2017). http://www.unidroit.org/about-unidroit/membership
[11] B. Portale, Dalcodicecivile del 1942 alleri(codi□cazioni): laricerca di un nuovo diritto commerciale, Rivista del Diritto Commerciale, 1, 2018, pp. 25-44.
[12] M. R. Ferrarese, Il diritto al presente. Globalizzazione e tempo delle istituzioni (Il Mulino, Bologna, 2002).
[13] M. Shapiro, The globalization of law, 1, Indiana Journal of Global Legal Studies, 1, 1993, At. 37-64.

Az UNIDROIT alapelvek az 1994-es elfogadást követő 2004-es, 2010-es és 2016-os módosításokkal együtt olyan nemzetközi és kormányközi kezdeményezést valósít meg, amely a nemzetközi kereskedelmi szerződéseket hivatott szabályozni. Mint javaslat, az azonos nevű ENSZ szervezet (a római székhelyű Intézet a Magánjogi Egységesítéséért) munkájának eredménye, amely a magánjog (mind polgári és kereskedelmi jog) egységesítésére törekszik, azaz olyan egységes szabályokat fogalmaz meg, amelyek háttere a legtöbb ma létező jogrendszerben közös.
A különböző változatok részletes áttekintéséből megállapítható, hogy az UNIDROIT alapelvek általános szabályokat vezet be, és azokat akkor alkalmazzák, ha a szerződő felek úgy döntöttek, hogy szerződésükre ezek az alapelvek legyenek irányadóak, azaz figyelembe veszik a felek autonómiájának érvényességét.
Ennek a kijelentésnek értelmet ad, ha a 2010-es változatot idézzük, amely a preambulumot (Az alapelvek célja) a következő rendelkezéssel kezdi: "*Ezek az Alapelvek a nemzetközi szerződésekre vonatkozó általános szabályokat tartalmazzák. Az Alapelveket akkor kell alkalmazni, ha a felek abban állapodtak meg, hogy szerződésükre ezek legyenek irányadók* ".[14]
Ezért további érvelésként arra következtethetünk, hogy a különböző változatok közötti fő különbségtétel a progresszivitásukban rejlik, vagyis abban, hogy olyan fejlődést mutatnak, amely elmélyíti az általános szabályok fogalmát és az ebből következő jogi jelentőségüket. Ez vonatkozik más szempontokra is, mint például az érvényesség, például amikor kifejezetten és hangsúlyosan kimondják (szemben a korábbi változatokkal), hogy: "*Ennek a Fejezetnek a megtévesztésről, fenyegetésről, feltűnő aránytalanságról szóló szabályai kógens jellegűek*.[15]
Másrészt viszont az alapelvek a soft law jellegű jogegységesítés kiváló példájaként is működnek. Ez a kijelentés akkor válik relevánssá, ha megengedjük magunknak, hogy az UNIDROIT alapelvekben kvázi jogi eszközök összességét lássuk. amelyek, bár (mivel nincs normatív státuszuk), önmagukban kötelező erővel nem bírnak, mégis - egyértelműen - kvázi ajánlások, nyilatkozatok széles csoportját alkotják.
Meg kell jegyezni, hogy az UNIDROIT alapelveket nem minden szerződés esetében kötelezően figyelembe veendő szerződéses kikötésként fogták fel, hanem Bobbio szerint jogelvek, jogi alapelvek csoportjának. Nem működnek nemzetközi egyezményként sem, azaz nem tekinthetők "nemzetek feletti jognak", még kevésbé a nemzetközi szerződésekre vonatkozó egységes joganyagnak. Jelentőségük megalkotásuk óta a meggyőző erejükben rejlik, vagyis abban, hogy képesek a *kereskedelmi ügyleteket* életképessé tevő racionális érvelést megidézni. Flores Doña professzor azonban az alapelvek első két változatának az elemzésekor a következő megállapításoka tette:
Vitatott, hogy az UNIDROIT-szöveg valamely fajta "kodifikáció" (a Nemzetközi Kereskedelmi Kamara Választottbíróságának 10.022/2000. sz. döntése, 1 szám alatt idézve) vagy "restatement" lenne (a Nemzetközi Kereskedelmi Kamara Nemzetközi Választottbíróságának 9.797/2000. sz. döntése július 28-án.[16]
Flores Dona szintén leszögezi:
Az alapelvek "rendszerként" való kezelése túlzó és botor dolog, mivel tartalmuk hiányossága miatt nem lehet megoldani az általános szerződési jogban felmerülő összes kérdést, ahogyan azt a "jogrendszer" technikai konfigurációja megkívánná.[17]
Végül egy olyan véleménnyel fogalmaz meg, amellyel előzetesen egyetértünk, anélkül, hogy megváltoztatnánk az UNIDROIT alapelvek alapelvi jellegére vonatkozó megítélésünket*: Formailag a PCUnidroit jogi konfigurációja technikailag megfelel annak, amelyet a "restatement-*

[14] UNIDROIT, Principios UNIDROIT sobre los contratos comerciales internacionales 2010 (2010). https://www.unidroit.org/spanish/principles/contracts/principles2010/blackletter2010-spanish.pdf
[15] Ld. 3. fejezet
[16] M. S. Flores Doña, Los Principios UNIDROIT como Derecho universal de la contratación internacional, in Ponencia presentada en el Congreso Internacional: Contratación y arbitraje mercantil internacional (2009). http://eprints.ucm. es/9556/1/PC_Congreso_Rioja2009_Eprint.pdf
[17] Ld. fent.

ek" követnek, mind az önálló keletkezési forrás, mind pedig a különböző hatályú és szerződéses általánosságú szabályokkal integrált tartalom miatt, amelynek konkretizálását és integrálását az „ésszerű" szokások és gyakorlatok számára hagyják meg. (...) A PCUnidroit a restatement-eknél magasabb technikai színvonalú szövegnek tekinthető.[18]

Az új Lex Mercatoria:

A szokások forrásából származó független szabályozási rendszerként született, bár az UNIDROIT állította össze és szervezte újjá, amely megerősíti legitimitását azáltal, hogy megfelel az *opinio iuris*-nak, amelyet állampolgárságtól függetlenül a nemzetközi piaci szereplők képviselnek. Hasonlóképpen, nem kétséges, hogy a nemzeti jogrendszerben kialakult szabályok ebben a rendszerben összeolvadtak, de meg kell jegyezni, hogy ezek a különböző nemzeti rendszerekben eltérő mértékben kifejlődött irányvonalak, az új lex mercatoria-ban nagyobb teljességgel valósulnak meg.[19]

Bár az UNIDROIT alapelvek még mindig hiánypótló szerepet játszik a nemzeti jogok tekintetében, két feltevés hasznosnak és széles körben elterjedtnek bizonyult.[20]

a) a fejlődő országok viszonylagos gazdasági egyensúlyban álló felei között, a nemzeti jogokra történő tiszta és közvetett utalás esetén is;

b) a szerződés hallgatása vagy a lex mercatoria elveire való általános hivatkozás esetén.

Az alapelvek emellett gyakran szerepet játszik az egyes kikötések értelmezésének elősegítésében, valamint a gyakorlatban hatékony és konszolidált megoldások biztosításában. Így ma az alapelvek az alapértelmezett szabályok *pragmatikus* rendszereként jelenik meg, amely más szabályokkal kombinálva vagy önmagában, különösen a választottbíráskodás mint vitarendezési módszer választásával összefüggésben is alkalmazható. Broedermann[21] szerint az alapelvek a jogszabályi különbségektől függetlenül lehetővé teszi a közös nyelv használatát, a kötelező szabályok hatásának csökkentését, a rugalmasság kihasználását a kikötéseknek az egyedi szerződés valóságtartalmához való igazítása érdekében, valamint a költség- és időmegtakarítást.

4. Az európai szerződési jog alapelvei (PECL)

Az európai szerződésjogi alapelvek (PECL) megfelel a szerződésre és a kötelmekre vonatkozó általános szabályoknak (később kiegészítve a beszámításra, az átruházásra, az elévülésre és a hatálytalanságra vonatkozó szabályokkal), amelyeket egykor a Lando Bizottság dolgozott ki, és ahogy Redondo Trigo vélekedik: "*ez az Európai Unió valamennyi országából érkezett jogászokból álló csoport, az Ole Lando professzor vezette Európai Szerződésjogi Bizottság munkájának az eredményét képviseli*,"[22] A jogászok e csoportjának célja az volt, hogy összehasonlító elemzést végezzen az Európai Unió tagállamainak jogszabályairól, valamint hogy azonosítsa, és fejlessze az európai szerződésjog legfontosabb alapelveit.

Hasonlóképpen, amint azt Zenedin Glitz, A szerződésjog globalizációja című munkájában megállapítja, ez a javaslat "*cikkek formájában került bemutatásra, amelyeket a nemzeti alkalmazásra vonatkozó megjegyzések és megállapítások kísértek*".[23] A szerző is úgy véli, hogy az

---

[18] Ld. fent.

[19] F. Galgano, La globalizzazione nello specchio del diritto, 9 (Il Mulino, Bologna, 2005).

[20] M. J. Bonell, the law governing international commercial contracts and the essential role of the Unidroit Principles, 23, Uniform Law Review, 1, 2018, At. 15.

[21] E. Broedermann, The UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts 2016, a Bridge Over Troubled Waters-an Overview of the UNIDROIT Principles from the Perspective of a Long Time User, Tulane Journal of International and Comparative Law, 69 (2019), pp. 1-77. https://ssrn.com/abstract=3491669 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3491669

[22] F. Redondo Trigo, Delos Principios Lando al marco común dereferencia del Derecho Privado Europeo. Hacia un nuevo iuscommune, Conferencia pronunciadaen laRealAcademia deJurisprudencia y Legislación,Anuario de Derecho Civil, tomo LXIII, fasc. IV (2010). https://n9.cl/q8no6

[23] F. E. Zenedin Glitz, La globalización del derecho contractual (M. Noel Antas, Trad. Ed. Classica, San Pablo) (2012).

ezen elvek bevezetésére ajánlott fejlesztési modell maga a jogalkotási modell volt. Továbbá, annak hatálya, jóllehet a belföldi ügyletekre korlátozva, de kiterjedne a fogyasztói szerződésekre is.
Másrészt a PECL fő célja, ahogyan Sánchez Léria érvel, az volt, hogy biztosítsa "*az európai szerződési jog infrastruktúráját*", amely megkönnyítené a magánjog egységesítését, Ugyanez a szerző hangsúlyozza, hogy a kitűzött konkrét célok a következők:
1. A határokon átnyúló kereskedelem megkönnyítése az Európai Közösségen belül;
2. Az európai egységes piac megerősítése;
3. A kontinentális jog és a common law közötti híd megteremtése; és
4. A szerződési jog igazságügyi és jogalkotási fejlesztésére vonatkozó modell kidolgozása.[24]
Ezért először is a fentiekre a válasz:
Az európai jogi kultúrában hosszú hagyományokkal rendelkező jogegységesítési törekvések nem csak jogi relevanciával bírnak: gondoljunk csak Montaigne-re, Pascalra, akik gúnyolódtak a Pireneusokban itt-ott érvényben lévő, az igazak és az igazságtalanok megkülönböztetésének ellentétes kritériumain, vagy Voltaire-re, aki utazásai során minden lóváltáskor arról panaszkodott, hogy egyik jogrendszerből a másikba kell átlépnie. A múlt századi, a nemzetállamok kialakulását megkoronázó nagy kodifikációkat lehetővé tevő politikai, társadalmi és kulturális viszonyok európai szinten azonban már nem ismétlődhetnek meg.[25]
Tehát a PECL vizsgálata alapján megállapítjuk, hogy ezen jogforrást "*akkor kell alkalmazni, ha a felek megállapodásuk szerint, szerződésükben hivatkoznak rá, vagy szerződésüket ennek vetik alá* "[26]

Továbbá, annak érdekében, hogy az alkalmazandó jogrendszer által meg nem válaszolt kérdésekre is megoldást vagy rendelkezést nyújtson, annak tartalma akkor lesz alkalmazandó, ha a felek:
a) megállapodtak abban, hogy szerződésükre az általános jogelvek legyenek irányadók, a *lex mercatoria* vagy hasonló, erre utaló kifejezéseket használtak.
b) a nem választottak a szerződésükre irányadó jogrendszert vagy szabályozást.[27]
A fentiek alapján a felek választhatják PECL-t, mint szerződésükre irányadó jogot, bár jelen pillanatban ez a megoldás az UNIDROIT Alapelvektől eltérően a gyakorlatban kevéssé tűnik általánosnak.
Az európai jogászok döntő többsége soha nem alkalmazta a PECL-t.[28] Nemcsak az alkalmazásukkal kapcsolatos tapasztalatok hiányoznak, hanem a bíróságok és választottbírák általi alkalmazás eredményének kiszámíthatósága is. Legalábbis elméletben azonban, a doktrína hangsúlyozta, hogy a PECL akár versenyképes is lehet a nemzeti jogok tekintetében.[29]
A PECL-lel összhangban megfontolandó a Christian von Bar által vezetett európai polgári törvénykönyvvel foglalkozó munkacsoport által kidolgozott DCFR. Ez nem csupán az uniós *acquis de droit* felülvizsgálatát és a jövőbeli európai jogalkotás színvonalának emelését szolgálja, hanem "eszköztár" kíván lenni az európai jogászok számára, és esetleg egy közös szerződési jog létrehozását is célozza. Ebben a perspektívában kell értelmezni a nehezen definiálható, jelentős bizonytalansággal járó fogalmak, mint például a tárgy és a jogcím kirekesztését a diskurzusból. Ez hatékonynak tűnik és az egyetlen út az egységes európai szerződésjog kiépítéséhez.

---

[24] R. Sánchez Léria, Los requisitos para la perfección del contrato en el moderno derecho contractual europeo. Especial Consideración a la desaparición de la Causa, Revista para el Análisis del Derecho InDret, 3, 2014, At. 1-32. http://ww w.indret.com/pdf/1068_es_.pdf
[25] L. Mengoni, L'Europa dei codici o un codice per l'Europaen Castronovo, in Scritti I. Metodo e teoria giuridica, 319-331, 329, (A. Albanese, A. Nicolussi, coords., Milano, 2011).
[26] O. Lando & H. Beale, eds., Principles of European Contract Law 1-93 (Kluwer Law International, e Hague, 2000).
[27] Jelenleg sem Ecuador, sem Peru nem tagja az UNIDROIT-nak - Nemzetközi Intézet a Magánjog Egységesítéséért.
[28] S. Vogenauer, Introduction, in S. Vogenauer (ed.), Commentary on the UNIDROIT Principles of International Commercial Contracts (PICC) (Oxford University Press, 2015).
[29] P. Sirena, *La scelta dei PECL come legge applicabile al contratto*, in Il contratto apolide, 139-152, 139 (M. Foglia, ed.,Jura, Edizioni ETS, 2019).

Breccia szerint[30] sem a PECL, sem a DCFR nem vált európai szerződésjoggá, de volt egy nagyon jelentős közvetett hatásuk. Közös keretet teremtettek ugyanis a jogászok számára, ezen túlmenően befolyást gyakoroltak a rekodifikációs folyamatokra, amely a jogegységesítés kezdetét jelenti. Intuícióként hat, hogy bár világos és nem zavaró korlátok között, már léteznek potenciálisan nyitott értelmezési hatások.
Világos ugyanis, hogy a hatályos nemzeti szabály és az európai szabály teljes egyezése mindkettőt megszilárdítja; ez a teljes diszharmónia általános kritikai vizsgálatot igényel, még akkor is, ha közvetlenül nem érinti az élet törvényét. Az eltérő értelmezési lehetőségek egyikével való részleges megfelelés befolyásolja ugyanis a hermeneutikai kétség feloldását. Három irányzatot már most is jelentős példákkal lehet egyenként is illusztrálni, és mindannyiunk feladata, hogy a folyamatban lévő vizsgálatok, sőt a szigorúan törvényszéki tapasztalatok alapján tovább gazdagítsuk őket.
A fentieknek megfelelően, a spanyol doktrína éppen ezt a közvetett funkciót emelte ki, megfigyelve, hogy a PECL, az UNIDROIT alapelvek és a DCFR, bár az esetjogon keresztül, hogyan indukáltak komoly változásokat a szerződésjogban. A legjelentősebb változások között említhetjük a nemteljesítés hipotéziseinek egységesítését, (a vétkesség követelményének gyengülését vagy hiányát jelentő) objektív felróhatósági kritériumok térnyerését, a jogorvoslatok rendszerezését, a kockázatnak a szerződési felelősség központi elemeként történő értékelését, valamint a szerződéses célok meghiúsulásának mérlegelését. Latin-Amerikában ezek az eszközök számos professzort arra ösztönöztek, hogy javaslatot tegyenek a latin-amerikai szerződési jog alapelveinek (PLDC) kidolgozására.[31]
E jogtudományi irányzatok mellett Spanyolországban is felmerült a polgári törvénykönyv reformjának szükségessége, amely két projekt kidolgozásában öltött testet. Az egyik 2009-es Általános Kodifikációs Bizottság és a Polgári Jogi Professzorok Szövetségének 2016-os projektje, amelyek, bár nem váltak jogszabállyá, és így gyakorlati eredményekkel nem rendelkeznek, határozott befolyást gyakoroltak az európai alapelvek jogrendszereiről folyó vitában. Érdekes megjegyezni, hogy ez nem kizárólag az uniós tagállamok sajátja. A 2019-ben hatályba lépett moldovai kódex számos, európai projektekben szereplő megoldást tartalmaz. Meg kell jegyezni, hogy bár figyelemmel van a nemzetközi gyakorlat igényeire, a PECL és a DCFR jogalkotási technikája az általános szabályok és alapelvek alkalmazása okán kétértelműségtől szenved, mivel megnyitotta az utat a bírói beavatkozás és ezáltal a korrekciós értelmezés lehetősége előtt, amely csökkentheti a PECL és a DCFR nemzetközi gyakorlatban érvényesülő hatékonyságát és leronthatja a nemzeti jogszabályok egységesítésére tett erőfeszítéseiket.

5. Az európai szerződésjogi kódex előzetes tervezete (Pavia Draft)

Az európai szerződésjogi kódex előzetes tervezete (Pavia Draft) nemzetközi jellegű magánkezdeményezésnek tekinthető (bár az olasz elnök támogatta). 1990 őszén, különböző országokból származó jogászok nagyobb csoportja találkozott a Páviai Egyetemen (Olaszország) azzal a céllal, hogy tanulmányozza a szerződésjog európai egységesítésének lehetőségét.[32]

---

[30] U. BRECCIA, *PRINCIPLES, DEFINITIONS E MODEL RULES NEL "COMUNE QUADRO DI RIFERIMENTO EUROPEO"*, IN I CONTRATTI 95-104 (2010).

[31] Konkrétan, amint Pizarro rámutat, az alapelvek argentin, brazil, uruguayi, chilei, kolumbiai, paraguayi, guatemalai és venezuelai polgári jogi professzor munkájának gyümölcsei lesznek. A projekthez kapcsolódó egyetemeken kívül a Foundation pour le Droit Continental égisze alatt jött létre..C. Pizarro, Un vistazo general a los Principios Latinoamericanos de Derecho de los Contratos, Revista de Derecho Privado, 35, July of 2018, At. 351-368.

[32] Ebben a szellemben Vattier Fuenzalida kijelenti: „Ezek a jogászok megállapodtak abban, hogy egy állandó munkacsoportot hoznak létre, amely Európai Magánjogászok Akadémiája néven, , hivatalosan 1992-ben alakult meg paviai székhellyel. Az Akadémia több mint száz jogászból áll. az Európai Unió különböző országaiból és Svájcból, közülük számos, nagy presztízsű professzor, mint például a néhai F. Wieacker, A. Trabucci és A. Tunc, vagy a spanyol J. L. de los Mozos, G. García Cantero y A. Luna Serrano, aki közül az első töltötte be az elnöki posztot

Az elfogadott modell, amelyet Giuseppe Gandolfi professzor szövegezett, ezért is nevezik "Gandolfi előzetes projektjének", néhány szempont és módszertani kérdés megoldása után, normatív jellegű szöveg formájában öltött testet
A kodifikációs javaslat kiterjed az szerződések általános része és a szerződéses kötelezettségek kérdéseire (lásd a 2014-ben Code Européen des Contracts címen megjelent I. könyvet). [33]
A kódex jogalkotási stílusban íródott: "*megoldásokat vagy megoldásokat kifejező szabályokat tartalmaz. Ezért a szabályok, nem pedig az elvek kódexe*".[34]
Amint azt maga Gandolfi is említette, *az egységesítésről szóló megállapodás csak megoldásokon keresztül jöhet létre, de nem közvetlenül az elvekben, hanem a racionális paraméterekben, a logikai kánonokban, amelyek lehetővé teszik magukat a megoldásokat: olyan paraméterekben vagy kánonokban, amelyek a hagyományokban gyökereznek, amelyekről bizonyosan nem lehet lemondani*".[35] Az instrumentumra jellemző volt továbbá a vezető jogi hagyományokból származó archetípusok beépítése.
A normakidolgozást előmozdító tudósok azonban az olasz polgári törvénykönyvből (a francia CC és a német BGB összeolvadása) és Harvey MacGregor professzor brit szerződési kódex projektjéből indultak ki.[36] Figyelmet fordítottak továbbá a portugál polgári törvénykönyvre, a spanyol és a svájci kötelmi jogi szabályokra, a holland, a québeci és a latin-amerikai kódexekre, nem feledkezve meg az áruk nemzetközi adásvételi szerződéseiről szóló bécsi egyezményről sem.

6. Végkövetkeztetések

Az ecuadori szerződésjog szabályozásának forrása még mindig az 1861. évi polgári törvénykönyv. Ezt a joganyagot azonban az 1960. évi kereskedelmi törvénykönyv és a kereskedelmi tevékenységet szabályozó COPCI rendelkezéseinek figyelembevételével, azok szűrőjén keresztül kell tanulmányozni.
Ez azt jelenti, hogy a jogszabályok *megosztottságának* kontextusával, vagyis egy olyan intézményi forgatókönyvvel állunk szemben, amely még mindig messze van az Európában uralkodó egységesítési javaslatoktól. Látható ugyanakkor a jelenlegi európai törekvések politikai gyengesége is, amely az európai integráció aktuális nehézségeiből ered. Egyes szerzők azonban úgy vélik, hogy hosszú távon előnyösebb a *soft law* jellegű normák útját választani, ahogy a CESL esetében is kellett volna.
Az UNIDROIT alapelvek, a PECL és a Pavia-tervezet kapcsán elvégzett elemzésből azt a következtetést vonhatjuk le, hogy három olyan normagyűjteménnyel állunk szemben, amelyek közös szellemi alapja a magánjog egységesítése. Ugyanakkor olyan kezdeményezésekről van szó, amelyek jellege, hatálya, célkitűzései, alkalmazási köre és végső javaslatuk kifejezése nem egyenértékű. (Mindegyik projektben, a legjobb megoldás megtalálása érdekében az összehasonlító instrumentális módszert alkalmazták.) Ez felveti a szerződésjog *vonzerejének*,[37] mint alapvető elem megtalálásának a kérdését. A Világbank Legal Origins és Doing Business Report című, kvantitatív módszerre épülő tanulmányaiban kiemelte a versenyképes szerződési jog szükségességét. Ezeket a kezdeményezéseket kritikusan kell vizsgálni, mert az alkalmazott

váratlan és sajnálatos haláláig. C. Vattier Fuenzalida, El derecho europeo de contratos y el anteproyecto de Pavía, Anuario de Derecho Civil, tomo LXI, fasc. IV (2008). https://n9.cl/chmye
[33] C. De Cores & G. Gandolfi, Código Europeo de Contratos de la Academia de Pavía (Ed. Reus, 2009).
[34] G. Gandolfi, Per l'unificazione del diritto in Europa: il codice europeo dei contratti, in Derecho privado. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparado, J. Adame Goddard, Coord., Universidad Nacional Autónoma de México (2005). https://archivos.juridicas.unam.mx /www/bjv/libros/4/1590/22.pdf
[35] Id., 359-360
[36] H. MacGregor, Contract Code. Proyecto redactado por la Law Commission inglesa (J. M. De la Cuesta Sáenz y C. Vattier Fuenzalida, trad., Ed. Bosch) (1996).
[37] F. Viglione, Lo sviluppo attraverso il diritto ai tempi della crisi: teorie comparatistiche nella costruzione di un ordine giuridico globale. Comparazione e Diritto Civile 1-22, 1 (2012). https://n9.cl/22mq

kritériumok és paraméterek gyakran helytelenek, ugyanakkor a számos polgári jogi rendszerben túlsúlyban lévő, hagyományos kategóriák gyengülésének irányába mutatnak.
A szerződésjog nemzetközi szintű vonzerejének biztosítása egyértelműen megjelenik a francia reformban is, amely azt a követendő célok között említi. A PECL vagy az UNIDROIT alapelvek megoldásainak alkalmazása is tetten érhető ebben a perspektívában. Ez két megoldás irányába mutatna: egyrészt a határokon átnyúló szerződés felei alkalmazandó jogként választhatnák a francia jogot; másrészt a francia jogot nem tekintenék a beruházások lehetséges akadályának. Meg kell azonban jegyezni, hogy a tevékenység a kitűzött céloktól, valamint attól a társadalmi és gazdasági kontextustól is függ, amelybe azt beillesztik.
A szerződési jogról alkotott európai elképzelés sem befolyásolta közvetlenül a magánjogi szerződési keretek jelenlegi szabályozási rendszerét. Az Ecuador és a hasonló cipőben járó európai országok közötti állandó kölcsönhatás azonban tökéletes teret biztosít a szabályozás javítását célzó mechanizmusok bevezetésének. Ezeknek azonban eltérő javaslaton kell alapulniuk, mint a magánautonómia mint alapelv érvényesülése, mivel a magánjog (polgári és kereskedelmi) *konstitucionizálása*, a formális szabályok létrehozásának és alkalmazásának megközelítéseként helyben érvényesül. Hangsúlyozhatjuk azonban, hogy ez a távolság a nemzetközi modell és az egyes államokban hatályos modell között nemcsak Ecuadorban, hanem számos európai rendszerben, például Olaszországban is érezhető. A kereskedelmi gyakorlatban érvényesülő szerződéses modellre nagy hatással van a hosszú, specifikus és részletes stílussal bíró common law megoldás, amely a bírói beavatkozás lehetőségének minimalizálásával igyekszik szabályozni minden lehetséges eshetőséget. Eközben úgy tűnik, hogy a nemzeti joggyakorlat - mindenekelőtt az általános feltételek és elvek révén - egyre nagyobb szerepet játszik, és a jog alkotmányos értelmezését is erőlteti. A *konkrét jogcímmel* kapcsolatos olasz döntések például emblematikus példái ennek a beavatkozásnak, amely a jelek szerint távol áll az üzleti világ által kívánt kiszámíthatóságtól.[38]
Olyan összetett szerződéses gyakorlattal állunk szemben, amelyben a különböző hatások az adott szerződés által követett igényekkel együtt olyan szövegekbe áramlanak, amelyeket bírák vagy gyakran a különböző nemzetiségű választottbírák értelmeznek. A más hagyományokban született szerződési feltételek polgári jogi modellre való visszavezetésének nehézsége az *idegen szerződések* doktrínájához vezetett. Nyilvánvaló azonban, hogy a jelenlegi nemzetközi szerződési gyakorlat arra törekszik, hogy autonóm és önálló szerződések létrehozásával elkülönüljön a nemzeti rendszerektől. Itt látjuk a Natalino Irti által korunkról alkotott tragikus antinómiát, "*amely egyrészt meghatározott területeken, határokkal körülzárt helyeken érvényesülő zárt szuverenitásnak tűnik, másrészt azonban a "techno-gazdaság" kiterjesztése tekintetében végtelen*".
A kormányzás területhez kötött jellege és a szabályozottság térbelisége közötti antinómia adja a politika, a jog és a gazdaság régóta megfigyelhető együttélését. Ezen jogegységesítési projektek e kettő közötti távolság mérséklését tűzték ki célul.[39]
Az UNIDROIT Alapelvek tekintetében hangsúlyoznunk kell, hogy az elsődlegesen a határon átnyúló kereskedelmi szerződésekkel foglalkozó nemzetközi és kormányközi kezdeményezéseken alapszik. Ennek okán egy olyan fejlődési irány figyelhető meg, amelynek fő jellemzője, hogy a lex privata elsődleges kifejezéseinek polgári és kereskedelmi jogba való integrálását célozza. Másrészt a PECL és a Pavia Draft sem kifejezetten ugyanazt az integrációs célt követi, amennyiben ezek a javaslatok nem minősülnek kifejezetten a polgári és kereskedelmi jog egységesítését célzó fejlesztéseknek, noha a PECL fő célja az európai szerződésjog infrastruktúrájának biztosítása volt. Ennek ellenére a Pavia Draft esetében sem ez a helyzet, jóllehet az olyan jogforrásokból, kodifikációkból indult ki, mint az olasz vagy a svájci, amelyek szintén a polgári és kereskedelmi

[38] F. Piraino, Critica della causa al servizio dell'adeguatezza del contratto. Il caso dell'assicurazione della responsabilità civile con copertura claims made, Journal Europa e Diritto Privato, 1045-1132, 1045 (2019); V. De Lorenzi, Clausole claims made, interesse meritevole di tutela, causa concreta e vuoti di copertura assicurativa, Rivista Assicurazioni, 4, 2020, At. 481-565, 485.
[39] N. Irti, Diritto senza verità 118 (Laterza, Roma-Bari, 2011).

jog integrációjának útján járnak. Emlékezzünk vissza, hogy a Gandolfi-tervezet elsődleges célja az európai szerződésjog egységesítési lehetőségének tanulmányozása volt.
Végezetül kiemelendő, hogy mind a PECL, mind pedig a Pavia Draft jogalkotási vagy kodifikált modell meglétét feltételezi. Nem ez a helyzet az UNIDROIT Alapelvekkel (annak három változata tanulmányozásának alapján), amely progresszív fejlődést valósít meg, és nagyobb jelentőséggel bír például az értelmezés területén azáltal, hogy túllépett a puszta ajánláson és gyakorlati példát mutat a soft law alkalmazására.
Ezen projektek népszerűsége, kiegészülve az ICC által kidolgozott szerződési feltételekkel, közös megoldások elfogadásához vezetett. Fentiek igazolására kiváló példát találunk a terhesebbé válás (hardship) szabályozása körében. Az UNIDROIT Alapelvek ennek következményeit a 6.23. cikkében határozza meg: (1) *Terhesebbé válás esetén a hátrányt szenvedő fél jogosult a szerződés újratárgyalását kérni. A kérést indokolatlan késedelem nélkül az alapjául szolgáló okok megjelölésével együtt kell előterjeszteni. A kérelmet indokolatlan késedelem nélkül kell benyújtani, és meg kell jelölni az alapjául szolgáló indokokat*.
(2) *Az újratárgyalás kezdeményezése önmagában nem jogosítja fel a hátrányt szenvedő felet a szolgáltatása visszatartására*.
(3) *Ha nem sikerül ésszerű időn belül megállapodásra jutni, bármely fél a bírósághoz fordulhat*.
(4) *Ha a bíróság megállapítja a terhesebbé válást, úgy – ha ez ésszerű – (a) meghatározott időpontra nézve és feltételekkel megszüntetheti a szerződést, vagy* (b) *az egyensúly visszaállítása céljából megfelelően módosíthatja a szerződést*.[40] Hasonló szabály található a PECL-ben, továbbá azt figyelembe vették a holland, a román és a francia rekodifikáció során is. Az olasz kodifikációs reform szintén előrevetíti ezt a megoldást.
Célszerű vizsgálat tárgyává tenni, hogyan létezik ma a szerződésjog egy olyan jogi pluralizmusban, amelyben a nemzeti és nemzetközi megoldások ütköznek és kölcsönös befolyást fejtenek ki egymást illetően. Ez egy ozmotikus kapcsolat, amely mindkettőt folyamatos változásban tartja. Ez az oka annak, hogy európai viszonylatban egyes szerzők a jelen pillanatot a ius commune-val hasonlítják össze, amelyben a helyi és kereskedelmi szokások a római, a kánon-, a paraszti és a feudális jog együttélése mellett érvényesültek.[41]
Kétségtelen, hogy az UNIDROIT Alapelvek, a PECL és a Pavia Draft mögött meghúzódó tapasztalatok óriási kihívást jelentenek a kodifikátorok és a nemzeti jogalkotók számára. Mindenekelőtt azért, mert a harmonizációs törekvések Latin-Amerikában is megtalálhatók, mégpedig két projekt tekintetében, ezek a GADAL és a Latin-Amerika Szerződésjog Alapelveivel (PLACL).[42] Jólehet, hasonlóak, egy körültekintő elemzés[43] azonban feltárt némi különbséget: az első jóval nagyobb figyelmet szentel a latin-amerikai valóságnak abban az értelemben, hogy a jóhiszeműség szerepét hangsúlyozza a szolidaritást illetően, míg a második inkább a piaci viszonyokat részesíti előnyben, így jóval nagyobb összhangot is mutat az UNIDROIT Alapelvekkel. Ami ez utóbbit illeti, a jóhiszeműség a nemzetközi kereskedelem és az üzleti gyakorlat sajátos jellemzője is, ami a gazdasági műveletek védelmét szolgálja.
A gyakorlatban, Momberg szerint a „*PLACL-t kell alkalmazniuk a bíráknak és választottbíróknak az ügyre alkalmazandó egységes vagy belső jog értelmezésére – és adott esetben kiegészítésére –, amely egyfajta latin-amerikai lex mercatoria lesz. A regionális (jogforrási) elvek rendelkezésre állása arra ösztönözheti a bíróságokat, hogy döntéseiket az ismerősebb szabályokat tartalmazó*

[40] Ez a mechanizmus, mint árcsökkentés a Bécsi Vételi egyezmény (CISG) 50. cikkéből ered, (actio quanti minoris o aestimatoria). J Balmaceda Hoyos, La venta internacional de mercaderías (Thomson Reuters, 2018).
[41] B. Wauters, Ius commune and Contract Law, in Uniform Rules for European Contract Law? 37-51, 51, in F. De Elizalde, Ed. (Hart Publishing, Oxford, 2018).
[42] R. Momberg & S. Vogenauer, Eds., The Future of Contract Law in Latin America: The Principles of Latin American Contract Law (Bloomsbury Publishing, 2017); I. De La Maza Gamurri; A. V. Olivares, The Principles of Latin American Contract Law (PLACL) A Presentation on the Essential Components, ZEuP: Zeitschrift für europäisches Privatrecht, 2, 2020, At. 418-455.
[43] M. Grondona, L'armonizzazione del diritto contrattuale latinoamericana: premesse per una discussione, in M. Foglia, Ed., Il contratto apolide, 175-197 (Jura, Edizioni ETS, 2019).

jogegységesítési instrumentumokra alapozzák... A PLACL hazai jogba való átültetésének másik módja az, hogy a felek azt alkalmazandó jogként választják. Logikusan ezt a PLACL is elismeri, amely az 1. cikk (2) bekezdésében (Alkalmazási kör) kimondja: „*Ezek az alapelvek akkor alkalmazhatók, ha: a) a felek részben vagy egészben alávetik magukat azoknak. b) a felek megállapodtak abban, hogy szerződésükre az általános jogelvek, a lex mercatoria vagy hasonlók az irányadók*"[44]

Megjegyzendő, hogy az alapelvek ugyanazokkal az akadályokkal szembesülnek, mint bármely más soft law jellegű jogegységesítési instrumentum: a legitimitás hiánya, lex contractus-ként való elfogadás nehézsége a felek és az ügyvédek részéről, valamint a hagyomány és a haladás közötti közvetítés szükségessége. Nem szüntették meg tehát az okot az alábbi kérdésekre: „*miért utasítanak el egy hagyományt és ennek a szerződés ezen eleméből eredő magyarázatát? Miért van szükség egy másik jogintézmény általi értelmezésre, mint például a dolog fogalmán vagy más a hazai jogrend által ismeretlen fogalmakon keresztül, és miért felejtjük el azt, amit a jogcím fogalmán keresztül fejlesztettek és alkalmaztak? Mi az oka annak, hogy kizárjuk a 'társadalmi tapasztalatokkal teli' kifejezést? Mi, latin-amerikai jogászok ezen a kifejezésen keresztül kommunikálunk, többé-kevésbé ugyanazt értve alatta, ha elhangzik. Semmi esetre sem szabad kizárni*."[45] Ugyanakkor olyan új, a nemzetközi gyakorlatban elfogadott megoldások kerülnek bevezetésre, mint például az értesítésen alapuló, bírói úton kívüli megszüntetés. Úgy tűnik, az európai projektekhez képest tudatosabb érdekegyensúlyt sikerült elérni. Azt azonban csak az idő fogja eldönteni, hogy az alapelvek megfelelnek-e a kihívásnak, és sikerül-e a lex mercatoria modelljeként meghatározó befolyást gyakorolniuk a latin-amerikai jogrendszerekre.

[44] R. Momberg, The Principles of Latin American Contract Law: Nature, Purposes, Projections 215 (Latin American Legal Studies, 2018).

[45] C. Pizarro, Un vistazo general a los principios lationamericanos de derecho de los contratos, Rev. Derecho Privado, 2, 2018, At. 355; I. De La Maza Gamurri & A. V. Olivares, The Principles of Latin American Contract Law (PLACL) A Presentation on the Essential Components. ZEuP: Zeitschri□ für europäisches Privatrecht, 2, 2020, At. 418-455

DIGITÁLIS MODELLVÁLTÁS A BÜNTETŐELJÁRÁSBAN

DIGITAL MODEL CHANGE IN CRIMINAL PROCEDURE

NAGY ANITA*

Absztrakt: Jelen tanulmányomban büntető ügyviteli aspektusból vizsgáltam a digitalizációt, így büntetőeljárási értelemben a bizonyítás során (műszeres vallomástétel, elektronikus adat) vagy a kényszerintézkedés kapcsán a (bűnügyi felügyelet) esetén vagy akár a büntetés-végrehajtásban a reintegrációs őrizet, elektronikus kapcsolattartás elektronikus adat végleges hozzáférhetetlenné tételére jelenleg kitérni nem kívántam, így a jelen tanulmánynak kizárólag a büntető ügyviteli digitalizációs intézkedések bemutatása volt a célja.

***Kulcsszavak*:** büntető ügyvitel, digitalizáció, elektronikus kapcsolattartás, e-akta,

Abstract: In my present study I examined digitization from aspect of criminal administration, so in the sense of criminal procedure during the evidentiary procedure or in coercive measures or even in criminal enforcement law at present I did not want to digress, so the present study was solely aimed at presenting the digitization measures for meaning criminal administration.

Keywords: criminal administration, digitization, electronic communication, e-case.

Bevezetés

Az információs technológia robbanásszerű fejlődése az élet minden területén újításokra kényszeríti a szereplőket, nincs ez másképp az igazságszolgáltatási szektorban sem. Az, hogy ez miként hat az igazságszolgáltatásra, hogyan fogja a szereplők munkáját átalakítani, jelenleg nagy kérdés, nemzetközi szinten is több reform elképzelés látott napvilágot. Jelen tanulmány nem vállalkozhat arra, hogy ezeket az elképzeléseket csokorba gyűjtse, alapvető célkitűzése annak feltérképezése, hogy a digitalizáció mennyiben hatotta át a bíróságok büntető ügyviteli működését, és néhány gondolatébresztő tényezőt villant fel a mesterséges intelligencia becsatornázási lehetőségeiről.[1]

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

A digitalizáció az Európai Unióban is kiemelten fontos politika, hiszen EU alapvető célja a digitális gazdaság és társadalom kiépítése. Az Európai Bizottság a 2019-2024 közötti időszakra hat prioritást tűzött ki maga elé, melyek között szerepel „A digitális korra" felkészült Európa megvalósítása is.[2]

Tény, hogy a mindennapok során számtalan eszközt és programot használunk már most is. Szinte elképzelhetetlen, hogy ne legyen nálunk egy „okos" eszköz, mobiltelefon, tablet, laptop, amelyek manapság már egyesítik a fényképező, videó kamera, gps, számítógépek, televíziók,

* **PROF. DR.NAGY ANITA PhD**
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

[1] Lásd polgári ügyvitel: NAGY Adrienn*: Digitalizáció és mesterséges intelligencia a magyar igazságszolgáltatásban.* https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/13829/13_nagyadrienn_t%C3%B6rdelt.pdf (2022.09.11.letöltve)

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

média lejátszók technikai tudását és egy eszközbe foglalják azokat... A technikai fejlődés teljesen hiába való lett volna, ha ezeket a gépeket nem tudtuk volna egy rendszerbe tenni és működtetni, ezért is hozott a fentiek mellett nagy előrelépést az internet és azon belül is a wifi és mobil internetek elterjedése, amelyeknek köszönhetően a már fentebb írt eszközökkel mobilissé és folyamatosan elérhetővé váltunk.

Ződi 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.[3]

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

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

A bírósági eljárások nagy részét a bürokráciából eredő hosszú időt igénybevevő, elhúzódó eljárások,a magas költségek, és a bíróságok leterheltsége, amelyek a nagyszámú adminisztratív terheknek köszönhető. Ezen terhek csökkentését célul tűzte ki a Digitális Bíróság Projekt,[4] amelynek már részbeni megvalósításából is láthatóak, hogy a hatékonyabb munkavégzés megvalósítható az újítások bevezetésével.

A projekt kiemelt stratégiai célja az volt, hogy a bíróság hozzáférhetősége egyszerűsödjön, hogy az ügyfelek azon információkhoz, amelyek a bíróság eljárása 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. Digitális modellváltás

Mivel jelen tanulmányomnak nem az a célja, hogy részletesen ismertesse a bírósági büntető ügyvitel[5] minden szegmensét, igy elsődlegesen a bíróságon az elmúlt években bekövetkezett digitális modellváltásra helyezem a górcsőt,

[3] ZŐDI Zsolt: A bíróságok és technológia. *Bírósági Szemle* 2020/1, 4.
[4]Digitális Bíróság Projekt KÖFOP-1.0.0.-VEKOP-15-2017-00052- A bírósági igazgatás további elektronizálása
[5] Lásd részletesebben: A bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2020 (VIII.1) IM. rendelet (Büsz) , valamint Az egyes büntetőeljárási cselekményekre és a büntetőeljárásban résztvevő személyekre vonatkozó szabályokról szóló 12/2018 (VI.12) IM. rendelet, valamint KEYHA Judit : *Bírósági ügyintézők kézikönyve*, Budapest, Complex 2010 valamint WOPERA Zsuzsa-NAGY Adrienn-NAGy Anita : *Az igazságszolgáltatás szervezete és ügyviteli szabályai*, Miskolc, Novotni, 2010.

- Az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény (a továbbiakban: E-ügyintézési tv.), valamint az elektronikus ügyintézés részletszabályairól szóló 451/2016. (XII.19) Korm.rendelet alapján
- figyelemmel a bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2020 (VIII.1) IM. rendelet (Büsz), valamint a bíróságok egységes iratkezelési szabályzatáról 17/2014. (XII. 23.) OBH utasítás és a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC.törvény (Be) és a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és szabálysértési elzárás végrehajtásáról. szóló 2013.évi CCXL. törvény (Bv) figyelemmel rendelkezéseire.

A szabályozás technikája szempontjából fontos kiemelni, hogy e téren az E-ügyintézési törvény és a 451/2016. (XII. 19.) Korm. rendelet az általános, a Be. és Bv. törvény pedig a speciális jogszabály.
Ezen elméleti bevezetést követően, pedig térjünk rá a bíróságok digitalizációjára, amely három fontos területet érintett:

1. a bírósági határozatok közzétételének és anonimizálásának fejlesztését,
2. E -akta létrehozását,
3. az elektronikusan elérhető közhiteles nyilvántartások bírósági informatikai rendszerrel való online összekapcsolását.

2.1. A bírósági határozatok közzétételének és anonimizálásának fejlesztése, amely a Bírósági Határozatok Gyűjteménye keresőmotorja, valamint a bírósági határozatok anonimizálását biztosító program továbbfejlesztését foglalja magában.
Megújult a bírósági határozatok közzétételének rendszere: a döntések egységes, könnyen kereshető határozattárban lettek elérhetők, amelynek 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 lett 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 kellett elvégezni, amelynek nagyon részletes szabályaira a jelen tanulmány keretei között nincs módom kitérni, azonban összegzésként a lényeg abban állt,
hogy a bírósági határozat anonimizálása minden bírósági szinten az adott határozatot hozó bíróság (adatfelelős) feladata, s az anonimizálásra és a közzétételre az ún. ITR-ben működő anonimizálási program szolgál, amelyről még későbbiekben lesz szó. .

Az ITR-ben működő bírósági határozatszerkesztő alkalmazása nélküli határozatszerkesztés esetén az anonimizáláshoz gondoskodni kell az aláírt határozatnak a bírósági határozatszerkesztőbe történő bemásolásáról.
A határozatot hozó bíróság elnöke gondoskodik tehát arról, hogy :

- a határozat közzététele a Bszi[6]-ben rögzített határidőn belül megtörténjen a Bírósági Határozatok Gyűjteményében;

[6] 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról

- az anonimizált határozat megjelölése tartalmazza a bíróság és a jogterület megnevezését, a határozat meghozatalának évét, a határozat sorszámát, valamint azon jogszabályhelyek megjelölését, amelyek alapján a bíróság a határozatot hozta;
- a határozatból a személyek azonosítását lehetővé tevő adatok kerüljenek törlésre.

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

Eddig, ha a bírósági periratokba a jogosultsággal rendelkező ügyfelek be akartak tekinteni, akkor személyesen kellett megjeleni 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.

A következőkben a büntető ügyvitel szempontjából lényegesnek tartott új fogalmak tisztázásra vállalkozom a digitalizáció kapcsán, így az :
Elektronikus ügyirat
Elektronikus másolat
Elektronikus tárgyalási napló [7]*, perkönyv , tárgyalási jegyzék,*[8]
Elektronikus jegyzőkönyv bemutatására.

Elektronikus ügyirat
A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény XXVII. fejezetéhez írt kommentár így fogalmaz: „Az informatika fejlődése olyan új fogalmakat hoz magával, amelyek nehezen adaptálhatók a jogba, különösen a büntetőeljárási jogba. Ezek közül is kiemelendő az elektronikus ügyintézés, az elektronikus kapcsolattartás és az elektronikus ügyiratkezelés.[9]” Az elektronikus ügyintézés a büntetőeljárásban részt vevő egyes szereplők közötti nyilatkozattételt, az iratok elektronikus továbbítását és a büntetőeljárásban részt vevő eljáró szervek döntéseinek elektronikus úton történő meghozatalát, valamint elektronikus úton történő kézbesítését jelenti. Az E – akta fogalmám belül foglal helyet az *elektronikus ügyirat,* amelyre büntető ügyszakban a Be 158.§-a irányadó, s tekintendő közokiratnak.

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

Elektronikus másolat

[7] ANTAl Gábor : *Az igazságszolgáltatás szervezete, a bírósági ügyvitel* PTE ÁJK, Pécs, 2012 55.
[8] ANTAL Gábor : *Az igazságszolgáltatás szervezete, a bírósági ügyvitel* PTE ÁJK, 2012 45.
[9] POLT Péter (szerk.*): Kommentár a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvényhez*. Budapest, Wolters Kluwer ,2019.

Egy másolat a bizonyító erő szempontjából egyszerű, vagy hiteles. A bírósághoz érkezett iratról a bíróság által készített másolatot és a más által elkészített és hitelesítés végett bemutatott másolatot az iroda látja el „ a másolat hiteléül" záradékkal, a másolatot készítő aláírásával, a bíróság körbélyegzőjének lenyomatával és a másolat készítésének időpontjával. Az ügy iratairól kiadott nem hiteles másolat ugyanakkor nem tartalmazza ezen elemeket.
A másolatok formai szempontból papíralapú, vagy elektronikusak szintén lehetnek, de ha a bíróság jogszabály alapján elektronikus okirat kiadására köteles, és a kiadott elektronikus okiratot a bíróság elektronikus bélyegzővel látja el, az hiteles másolatnak minősül, ha a kiadott elektronikus okirat elektronikus bélyegzőt nem tartalmaz, az értelemszerűen nem hiteles másolatnak minősül.

Elektronikus tárgyalási napló [10]*, perkönyv , tárgyalási jegyzék,*[11] *jegyzőkönyv*
A bírák a BIR-O informatikai rendszerben az eljárási cselekmények nyílvántartására elektronikus *tárgyalási naplót* vezetnek. Papíralapú napló csak nagyon kivételesen, a bíróság elnökének engedélyével vezethető.
A tárgyalási napló a bíró eljárási cselekményekkel kapcsolatos kitűzési, elhalasztási, elnapolási tevékenységét segíti elő, és egyben a bírói 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, és értesítettek számát, hogy a vádlott fiatalkorú-e, határozat írásba foglalásának napját, az eljáró tanács tagjait..)

Az *elektronikus perkönyv* [12]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.
Büntető ügyekben a tárgyalási jegyzék elektronikus másolatát a tárgyalási napot megelőzőn legalább 6 munkanappal kell elektronikus úton megküldeni z ügyészség részére.

A jegyzőkönyv[13] kiemelt fontosságú dokumentum, amelynek tartalma az érdemi ítélkező tevékenység alapját képezi, ezért fontos a formai szabályok meghatározása .
A legfontosabb, hogy az eljárási törvények szerint jegyzőkönyv kézírásos formában nem készíthető el, a jegyzőkönyvben a sorok közé semmit nem szabad írni, az esetleges kiegészítéseket a jegyzőkönyv szélére vagy aljára kell írni és a tanács elnöke és jegyzőkönyvvezető a módosításokat aláírja, áthúzás esetén oly módon kell törölni, hogy az alatta levő rész olvasható maradjon.
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

[10] ANTAL Gábor : *Az igazságszolgáltatás szervezete, a bírósági ügyvitel* PTE ÁJK, 2012 55.
[11] ANTAL Gábor : *Az igazságszolgáltatás szervezete, a bírósági ügyvitel* PTE ÁJK, 2012 45.
[12] Lásd perkönyvről részletesebben: ANTAL Gábor : *Az igazságszolgáltatás szervezete, a bírósági ügyvitel* PTE ÁJK, 2012 57.oldal illetve BÉRCES László-BÉRCES Viktor : *Bírósági ügyvitel*, Pázmány Press 2020, 162.
[13] ANTAL Gábor : *Az igazságszolgáltatás szervezete, a bírósági ügyvitel* PTE ÁJK, 2012 41.

PDF formátumban és csak akkor van lehetőség, ha az eredeti példányt az arra jogosultak már aláírták.

2.3. Végül essék szó a bírósági digitalizáció harmadik eleméről, azaz **a bírósági szakrendszerek és a Központi Kormányzati Szolgáltatás Busz** (KKSZB) közötti kapcsolat megteremtéséről, mely az elektronikusan elérhető közhiteles nyilvántartások bírósági szakrendszerekkel való online összekapcsolását jelenti. Enne célja, hogy minden ügyszakban egységes, közvetlen hozzáférés legyen biztosítva a közhiteles nyilvántartások adataihoz. A KKSZB szolgáltatás útján jelenleg elérhető nyilvántartások között olyan adatbázisok szerepelnek, mint a Cégnyilvántartás, a Személyi adat- és lakcímnyilvántartás, az Egyéni vállalkozói nyilvántartás, az Útiokmány nyilvántartás, a Vezetői engedély nyilvántartás, vagy a Származás-ellenőrzési nyilvántartás. Az adatok lekérdezésének célhoz kötöttségét és az adatkezelésnek az általános adatvédelmi rendelet (GDPR - 2016/679 EU rendelet) szabályainak történő megfelelőségét a folyamatokba épített ellenőrző mechanizmusok biztosítják.[14]

A fentebb általam részletezett Digitális Bírósági Projekt, tehát gyorsabb és hatékonyabb bírósági ügyintézést biztosít azzal, hogy

1. megvalósult a bírósági határozatok közzétételének és anonimizálásának fejlesztésé,
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,
- 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. [15]

A projekt keretében az alábbi szoftveregységeket valósították meg az elektronikus ügykezelést és kapcsolattartást és anonimizációt: ÍTR, Ügyfél Iratbetekintő Rendszer (ÜIR), Lajstromirodai Iratbetekintő Rendszer (LIR), Iratdigitalizáló Rendszer (IR), valamint a Bírói Alkalmazás Könyvtár (BAK). A fenti szoftveregységek normatív szinten is megjelentek a bíróságok egységes iratkezelési szabályzatáról szóló 17/2014. (XII. 23.) OBH utasítás (a továbbiakban: iratkezelési szabályzat) módosítását követően. Az iratkezelési szabályzat az alábbi fogalmi meghatározásokat adja a fenti fejlesztések kapcsán:

1. ÍTR: a határozatok szerkesztésére és anonimizálására, valamint az E-aktába történő betekintésre, a bírói munkavégzés támogatására, továbbá a KKSZB lekérdezések indítására szolgáló Ítélkezést Támogató Rendszer.
2. IR: a papíralapú iratok digitalizálását, valamint az így keletkezett és a nem hiteles elektronikus iratok hitelesítését támogató Iratdigitalizáló Rendszer - alkalmazás.
3. LIR: az E-akta megtekintését az ügyfélközpontban, illetve a bírósági irodában biztosító Lajstrom Irodai Rendszer -alkalmazás.
4. ÜIR: az E-akta megtekintését internet segítségével biztosító Ügyfél Iratbetekintő Rendszer alkalmazás.
5. KKSZB lekérdezés: egyes közhiteles nyilvántartásoknak és állami adatbázisoknak az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló törvény 74. § (3) bekezdés d) pontjában meghatározott Központi Kormányzati Szolgáltatás Busz segítségével történő elérése.

[14] https://birosag.hu/hirek/kategoria/birosagokrol/sikeres-kapcsolodas-kozponti-kormanyzati-szolgaltatas-busz (letöltve 2022. 09. 13.)

[15] BÉRCES László-BÉRCES Viktor : *Bírósági ügyvitel*, Pázmány Press 2020, 220.

6. E-akta: BIIR-ben lajstromozott bírósági ügy ügyiratában található elektronikus okiratok, valamint papíralapú iratok hiteles elektronikus másolatainak összessége.
7. Anonimizáló program: a Bszi. 163. §-ában meghatározott anonimizálási feladatok ellátását támogató ÍTR alkalmazás.
8. BAK Könyvtár: a bíróság által használt legfontosabb alkalmazásokat átlátható módon megjelenítő Bírói Alkalmazás Könyvtár.
9. Bírósági határozatszerkesztő: a bírósági határozatok szerkesztését támogató ÍTR alkalmazás.
10. Az iratkezelési szabályzat rögzíti, hogy az ÍTR rendszer a BIR-O alrendszerhez kapcsolódik, célja pedig „a bírói munka hatékonyabbá tétele, a felek iratbetekintési jogának szélesebb körű biztosítása".[16]

3. Elektronikus kapcsolattartás[17]

2013. január 1-jétől az e-kapcsolattartás szabályrendszerét a jogalkotó a büntetőeljárásra is kiterjesztette. Ennek értelmében viszont csupán még a büntetőügyben érintett hatóságok egymás közötti elektronikus formában történő kapcsolattartásának a lehetőségét biztosította.[18]

2015. július 1. óta a büntetőeljárásokban az összbüntetésbe foglalás és az utólagos összbüntetésbe foglalás iránti indítvány elektronikus módon történő benyújtására, illetve visszavonására is lehetőséget nyújt a szabályozás. A korábbi szabályozáson jelentős változást a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: régi Be.), egyes büntető tárgyú törvények, valamint az európai uniós és a nemzetközi bűnügyi együttműködést szabályozó törvények módosításáról szóló 2017. évi CXLIV. törvény hozott. Ennek értelmében a 2018. január 1. napját követően induló büntető- és szabálysértési eljárásokban a nyomozó hatóság, az ügyész, a bíróság, a büntetés-végrehajtási szervek, valamint más állami szervek kötelezően elektronikus úton tartják a kapcsolatot. Szintén kötelező az e-kapcsolattartás a védőknek, valamint bármely eljárási szereplő jogi képviseletében eljáró ügyvédeknek, viszont a természetes személyek részére a törvény csupán lehetővé teszi az elektronikus út lehetőségét.
Jelenleg az E-ügyintézési törvény végrehajtási szabályai alapján [19] a 2018. január 1. napján és az azt követően indult büntetőeljárásokban teljes körben biztosított az elektronikus kapcsolattartás, de ennek feltétele, hogy a büntetőeljárásban az elektronikus kapcsolattartó személynek rendelkeznie kell Ügyfélkapu regisztrációval, amelyet okmányirodában, kormányhivatali ügyfélszolgálati irodában, adóhatóság ügyfélszolgálatán vagy külképviseleten lehet személyesen elvégezni. Ügyfélkapus regisztrációt kizárólag természetes személy kezdeményezhet. [20].
Az elektronikus ügyintézést 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 [21]szükséges az Általános Nyomtatványkitöltő Keretprogram (ÁNYK) telepítése,

[16] 17/2014. (XII. 23.) OBH utasítás 10/B. § (1) bekezdés
[17] Lásd részletesebben: DOMOKOS Andrea: *Magyar büntető eljárás és digitalizáció* https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/10813/11_domokosandrea_t%C3%B6rdelt.pdf (letöltve 2022.09.11)
[18] BARTKÓ Róbert: *Elektronikus kapcsolattartás a büntetőeljárásban*. In: G. KARÁCSONY Gergely (szerk.): *Az elektronikus eljárások joga*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2018. 73.
[19] 451/2016 (XII.19) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézés részletszabályiairól
[20] Amennyiben e-személyigazolvánnyal rendelkezik, úgy annak megfelelő használatával az ügyfél maga is el tudja végezni a személyes ügyfélkapu regisztrálását.
[21] Lásd részletesebben elektronikus kapcsolattartásról: BARTKÓ Róbert: *Elektronikus kapcsolattartás a büntetőeljárásban*. In: G. KARÁCSONY Gergely (szerk.*): Az elektronikus eljárások joga*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2018.

amely biztosítja a nyomtatványok kitöltésének, azokhoz elektronikus dokumentumok mellékletként való csatolásának lehetőségét. [22]
A büntetőeljárásnak (csakúgy, mint a szabálysértési eljárásnak) az E-ügyintézési tv. szolgál háttérjogszabályul.[23]

Az OBH elnökének 2018. évi beszámolóját idézve: „A 2018-as év egy szoros együttműködést igénylő időszak volt az elektronikus kapcsolattartás szempontjából, amely hatékony kommunikációt kívánt meg a társszervekkel, kamarákkal, ügyfelekkel. A bírósági kezelőirodák dolgozóival, az eljáró bírói tanácsok tagjaival, a törvényszékeken működő IT szakemberekkel a napi szintű munkakapcsolat biztosítása végett hatékony és gyors reagálású HelpDesk felület (helpdesk.justice.hu) működik, melynek eredményeként az elektronikus kapcsolattartás során érkező elektronikus iratok kezelése szakszerű és időszerű a bíróságokon. Az OBH az új büntetőeljárási törvény hatálybalépését követően a kiépített büntető ügyszakos E-Per kapcsolattartókkal folyamatosan tartva a kapcsolatot a hatékony és eredményes jogalkalmazói munka előmozdítása érdekében képzéseket, megbeszéléseket tartott, országos szinten megtervezte és levezényelte a büntető, szabálysértési ügyszakos bírák, titkárok, munkatársak eljárásjogi, ügyviteli, BIIR felhasználói ismeretekre történő oktatását, szakmai támogatást nyújtva számukra."[24]

Fontos tisztázni, hogy az elektronikus kapcsolattartás nem azonos a beadvány, panasz, nyilatkozat, indítvány stb. e-mail-en, faxon a hatósághoz történő megküldésével.
Elektronikus a kapcsolattartásnak azt nevezzük, ha az ügyfél a nyilatkozatát vagy az elektronikus ügyintézést biztosító szerv a nyilatkozatát vagy döntését elektronikus úton teszi meg, amelynek van kötelező és választható formája, a következőkben ezeket tekintsük át részletesen.

3.1. Kötelező- választható elektronikus kapcsolattartás és meghatalmazás

Kötelező elektronikus kapcsolattartás
Mint ahogy korábban említettük, 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 a védőknek, valamint bármely eljárási szereplő jogi képviseletében eljáró ügyvédeknek az ügyben az elektronikus kapcsolattartás.
Mentesül a kötelező elektronikus kapcsolattartás alól:

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

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

---

[22] Amennyiben a nyomtatványhoz csatolni kívánt fájlok együttes mérete a befogadható 300 MB méretkorlátot meghaladja, a csatolni kívánt fájlok elektronikus adathordozón nyújthatók be.
Az elektronikus adathordozón történő benyújtás tényét az egyes űrlapokon az erre szolgáló mezőben lehet jelezni. Ebben az esetben az űrlaphoz melléklet nem csatolható.

[23] „[A]z új [büntető]eljárási törvény a teljes eljárási rendre vonatkozóan leképezte az E-ügyintézési tv. rendelkezéseit, míg az OBH az elektronikus kapcsolattartás során jelentkező igények és gyakorlati problémák feldolgozását követően a jogalkotó felé több eljárási jogszabály módosítást is megfogalmazott a deregulációs időszakban." Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2018. évi beszámolója. 140. o. Forrás: https://birosag.hu/sites/default/files/2019-10/eves_beszamolo_2018_0.pdf (letöltve 2022. 09. 13.)

[24] 3 I. m. 141. o

Az elektronikus kapcsolattartás vállalására vonatkozó nyilatkozatot a büntetőeljárásban részt vevő személy vagy képviselője az eljáró bíróságnál, ügyészségnél, vagy nyomozó hatóságnál teheti meg akként, hogy az elektronikus irat benyújtásakor - a benyújtással egyidejűleg - kifejezetten nyilatkozik arról, hogy elektronikus kapcsolattartást kíván vállalni.
Amennyiben az elektronikus kapcsolattartáshoz szükséges feltételekkel rendelkezik, az elektronikus kapcsolattartás vállalására irányuló nyilatkozatát papír alapon is megteheti, azonban ennek elfogadását követően a bíróság már kizárólag elektronikus úton tartja a kapcsolatot az elektronikus kapcsolattartást vállaló természetes személlyel. Ez esetben az eljárás folyamán – ideértve az eljárás minden szakaszát, a rendkívüli jogorvoslatot, a bűncselekménnyel összefüggő vagyon 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 Be. 150. § (1) bekezdése szerint és az E-ügyintézési törvény alapján elektronikus kapcsolattartásra kötelezett büntetőeljárásban részt vevő személy minden beadványt kizárólag a Be.148. § (2) bekezdése szerint, elektronikus úton nyújthat be a bírósághoz, az ügyészséghez és a nyomozó hatósághoz, és a bíróság, az ügyészség, illetve a nyomozó hatóság is elektronikus úton kézbesít a részére.

Összegezve tehát, jogszabályaink nem teszi általánosan kötelezővé az e-kapcsolattartást, ugyanakkor a büntetőeljárás bármely szakaszában lehetővé teszi a büntetőeljárásban részt vevő személyek számára ennek választását, kivéve, ha a büntetőeljárásban részt vevő személy elektronikus ügyintézéshez való joga szünetel, mert például fogva tartják.

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

Amennyiben az elektronikus úton kapcsolatot tartó beadványát nem elektronikus úton vagy elektronikus úton, de nem a büntetőeljárási, illetve az E-ügyintézési törvényben és végrehajtási rendeleteiben meghatározott módon (pl. nem a rendszeresített nyomtatványon) nyújtotta be, a bíróság a kifogást, a fellebbezést, a felülvizsgálati indítványt és a perújítási indítványt érdemi indokolás nélkül elutasítja, a beadványban foglalt egyéb nyilatkozat pedig hatálytalan.
Ha az ügyirat azért nem kézbesíthető, mert az elektronikus úton kapcsolatot tartó az elektronikus kapcsolattartáshoz szükséges szolgáltatásokkal nem rendelkezik, a bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság az ügyiratot papír alapon kézbesíti és az elektronikus kapcsolattartót rendbírsággal sújthatja.

Összegezve tehát, az e-kapcsolattartásra vonatkozó szabályoktól való eltérést a Be. kétféleképpen szankcionálja. Abban az esetben, ha az elektronikus úton kapcsolatot tartó a beadványát nem elektronikus úton vagy elektronikus úton, viszont nem a Be., illetve az E ügyintézési tv.-ben 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.
Amennyiben pedig az ügyirat azért nem kézbesíthető, mert az elektronikus úton kapcsolatot tartó az elektronikus kapcsolattartáshoz szükséges szolgáltatásokkal nem rendelkezik, a bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság az ügyiratot papír alapon kézbesíti és az elektronikus kapcsolattartót rendbírsággal sújthatja.[25]

[25] Be. 161. §

Áttérés a papír alapú kapcsolattartásra

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

Az előzőekben említettek szerint, 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.

Egyet lehet érteni azzal az állásponttal, hogy a 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.[26]

3.4. A határidőre vonatkozó rendelkezések elektronikus kapcsolattartás esetén

Fontos eltérés a határidők kapcsán, hogy ha a büntetőeljárásban a kapcsolattartás elektronikus úton történik, a napokban, munkanapokban, hónapokban vagy években megállapított határidő esetén a határidő elmulasztásának következményeit nem lehet alkalmazni, ha a bírósághoz, az ügyészséghez vagy a nyomozó hatósághoz intézett beadványt legkésőbb a határidő utolsó napján elektronikus úton szabályszerűen benyújtották.[27] 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 lejárati nap, amely során legalább négy órán át jogszabályban meghatározottak szerinti üzemzavar vagy üzemszünet állt fenn.

3.5. Papíralapú okiratok elektronikus kapcsolattartás esetén

Ha a beadvány melléklete nem elektronikus okiratként áll rendelkezésre, az elektronikus kapcsolattartást vállaló büntetőeljárásban részt vevő személy és az elektronikus kapcsolattartásra kötelezett (a továbbiakban: az elektronikus úton kapcsolatot tartó) köteles gondoskodni a papíralapú melléklet digitalizálásáról és a papíralapú irat megőrzéséről.[28]

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

3.6. Kézbesítés elektronikus kapcsolattartás esetén

Amennyiben a büntetőeljárásban részt vevő személy nem vállalja az elektronikus kapcsolattartást, a papíralapú beadványát – feltéve, hogy azt elektronikus kapcsolattartással eljáró büntetőeljárásban részt vevő személy részére kell kézbesíteni – a bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság digitalizálja és azt elektronikus úton kézbesíti a büntetőeljárásban részt vevő, az ügyirat megismerésére jogosult másik személy számára.[29]

---

[26] RÓTH Erika: Digitalizáció hatása a büntetőeljárásra, *Miskolci Jogi Szemle* 2020/3 https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/13834/19_r%C3%B3therika_t%C3%B6rdelt.pdf (letöltve 2022.09.11)

[27] A büntetőeljárásról szóló 2017.évi XC.törvény 154. § (1)

[28] A büntetőeljárásról szóló 2017.évi XC.törvény 155. § (1)

[29] A büntetőeljárásról szóló 2017.évi XC.törvény 156. § (1)

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

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

az eljáró bíróságnál, ügyészségnél, illetve nyomozó hatóságnál rendelkezésre áll.
Az ügyirat akkor áll elektronikus formában rendelkezésre, ha a bíróság, az ügyészség, illetve a nyomozó hatóság a papír alapú ügyiratot információs rendszer alkalmazásával szerkesztette meg. Az elektronikus formában rendelkezésre álló, igy továbbított ügyirat nem hiteles kiadmány.[30]

4. Elektronikus eljárások

Korábban a Digitális Bírósági Projektről és az elektronikus büntető ügyvitel lényegesebb módosításáiról már részletesen szóltam, most arról a kettő elektronikus eljárásról és programról legyen szó, amely mint kiegészítésként, szintén a bírósági digitalizációs modellváltást szolgálta. Az egyik ilyen, az ún. VIA VIDEO projekt, amely a tárgyalótermeket „hozta" egymáshoz közel, míg a másik egy beszédfelismerő és leíró software, amely révén a mindennapi munkavégzés könnyebbé vált, amely magában foglalja az ún. Global Speech Notes, mind a SpeechTec-Voxerver beszédleíró software telepítését. [31]

VIA VIDEO[32]
Az eljárások időszerűségének javítása, átláthatóságának növelése alapvető társadalmi elvárás. Ehhez kapcsolódóan az Országos Bírósági Hivatal kiemelt célja az egyre szélesebb körű és hatékonyabb elektronikus bírósági ügyintézés megvalósítása, ezen belül pedig az országos szintű távmeghallgatás, valamint tárgyalótermi kép-és hangrögzítés bevezetése.
2018 szeptemberéig a bíróságokon 72 tárgyalótermet szereltek fel távmeghallgatásra, valamint tárgyalótermi kép és hangrögzítésre alkalmas eszközökkel. Az első tárgyalótermet 2018.áprilisában az Egri Törvényszéken alakították ki. [33]

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

Habár Róth Erika írásában kifejti, hogy azokban az országokban, ahol a magyarországinál jóval előbb vált széleskörűen alkalmazottá a videotechnika a büntetőeljárásban, már számos kutatás keretében vizsgálták, miként hat a terhelt helyzetére, hogy nem személyesen van jelen az eljárási cselekményeken, elsősorban a bírósági tárgyaláson. Bár a videokonferencia számos előnnyel jár (költségtakarékos, biztosítja a tanú védelmét stb.), azért néhány szerző fenntartásainak is hangot adott. „Francis A. Weber amerikai szerző például egyes bizonyítékokon a részletek felismerhetőségének problémáját emeli ki a videóhívások esetén, valamint azt az egyszerű tényt, hogy az emberek hajlamosak másképpen viselkedni (például szembesítések alkalmával), ha az érintettek nincsenek jelen fizikailag."[34]

[30] A büntetőeljárásról szóló 2017.évi XC.törvény 159. § (1)-(4)
[31] BÉRCEs László-BÉRCES Viktor: *Bírósági ügyvitel*, Pázmány Press 2020, 220
[32]RÓTH Erika: A telekommunikációs eszköz használatának gyakorlati kérdései a büntetőeljárásban, *Miskolci Jogi Szemle*, 2020/1. Különszám, 253- 261.
[33] BÉRCES László-BÉRCES Viktor: *Bírósági ügyvitel*, Pázmány Press 2020, 218.oldal
[34] Idézi Francis A. WEBER: Complying with the Confrontation Clause in the Twenty-First Century: Guidance for Courts and Legislatures Considering Videoconference-Testimony Provisions. *Temple Law Review*, 2013/1. 149–180. tanulmányát ZŐDI Zsolt: A bíróságok és a technológia. Bírósági Szemle, 2020/1. 8.,. In RÓTH Erika: Digitalizáció

A bíróságok közötti távmeghallgatás (Via Video rendszer) előnyei a nemzetközi elemekkel összefüggésben helyeződik igazán előtérbe. Az államok közötti távmeghallgatás ugyanis egy gyors és költséghatékony alternatívája a bírósági épületek közötti „ingázásnak". A távmeghallgatási rendszer révén például a magyar állampolgárnak nem kell külföldre utaznia, illetve a külföldön tartózkodó személynek, amennyiben idézést kap, nem szükséges hazautaznia Magyarországra. Elegendő csupán elmennie a lakóhelyéhez (tartózkodási) helyéhez legközelebbi bíróságra, ahol ilyen rendszer ki van építve. Ezzel időt és pénzt takarít meg mind saját maga, mind a hatóságok számára. Mindez igaz a belföldi távmeghallgatásokra is. Fontos kihangsúlyozni, hogy a rendszer több száz kilométeres távolság esetén is tökéletesen biztosítja a tárgyalótermekben helyet foglalók közötti élő és azonnali kommunikációt. Sőt mi több, a rendszer további előnye, hogy rögzíti az elhangzottakat, így arra is lehetőség van, hogy a későbbiek során újra megtekintsék azokat. A videófelvétel révén pedig a ki-, illetve meghallgatott személy mimikája és beszéde is részleteiben ellenőrizhet.[35]

A távmeghallgatás nemcsak a hatóság és vádlott, (elítét) vonatkozásában jelentős újítás, hanem távmeghallgatás egyik végpontján a bíróság, a másik végpontján pedig valamilyen belföldi társszerv (legtipikusabban büntetés-végrehajtási intézet és rendőrkapitányság) áll relációban is elképzelhető.

A gyakorlati tapasztalatok is megerősítették, hogy ez egy működőképes szisztéma, így például a bíróság elé állításos ügyekben az eljárás alá vont személy vagy a büntetés-végrehajtási intézetben fogvatartott terhelt mellé nem szükséges rendőri (autó és személyzet általi) kíséret. Előbbi esetében ugyanis a rendőrségi épületen belül kísérik át a fogdából a meghallgatási helyiségbe, utóbbi esetében pedig a zárkából/lakóhelyiségből az intézeten belül kialakított meghallgatási helyiségbe.

Ez a rendvédelmi szervek részéről egyszerű és gyors szervezéssel lebonyolítható, amely a „hagyományos" átkísérés és az azzal összefüggő feladatok csökkenését jelenti. továbbá a szóban forgó személy(ek) szállításával járó szükségtelen biztonsági kockázatok (pl. fogolyszökés), kényelmes a tanúk számára, és nem utolsó sorban az áldozatok / védelemben részesítendő személyek biztonsága is jobban garantálható.

Filantróp megoldást nyújt a különleges bánásmódot igénylő sértettek számára is, így például a fiatalkorúak nyugodt körülmények között („stresszmentesen"), a vádlottól távol, egy külön teremben tehetnek tanúvallomásukat.

Okkal tehetjük fel magunknak a kérdést, hogy vajon a védői jogok érvényesülnek az e-eljárásban. A válasz: igen. A rendszer ugyanis lehetővé teszi a védő és védence legalapvetőbb jogait, nevezetesen a védővel való ellenőrzés nélküli tanácskozást és a védő jelenlétet azokon az eljárási cselekményeken, amelyek a védencét érintik. A jelenlét magától értetődően megoldott, az ellenőrzés nélküli védői kommunikáció az eljárás alá vont személlyel pedig szintén lehetséges.

Az eljáró bíróság külön telekommunikációs eszközt – telefont – biztosít erre a célra, amelyen kizárólag a védő és védence kommunikálhat egymással, abba senki nem hallgathat bele. Mindezek miatt nem sérül a közvetlenség elve, az eljárásban a védői jogok érvényre juttatásának nincs gátja.[36]

---

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)

[35] Miskolcon hallgatta ki a tanút a holland bíróság. Nemzetközi távmeghallgatás Szerencsről – Interjú dr. Takács Bálinttal, a Szerencsi Járásbíróság bírósági titkárával. In: BUBORI Nóra Beáta – FEKETE Kristóf Benedek – HATLER Georgina – VARGA Zoltán *Az informatikai technológiák az igazságszolgáltatás rendszerében,* https://ajk.pte.hu/sites/ajk.pte.hu/files/2021-03/az-igazsagszolgaltatassal-kapcsolatos-egyes-folyamatok-alakulasa-az-elmult-evekben.pdf (letöltve 2022. 09. 13.)

[36] *A távmeghallgatás, valamint a bírósági eljárás anyagát rögzítő felvétel alkalmazásának gyakorlati kérdései a polgári és a közigazgatási perekben.* Készítette: Via Video Projekt Jogi-és Módszertani Munkacsoport. In: BUBORI Nóra Beáta – FEKETE Kristóf Benedek – HATLER Georgina – VARGA Zoltán *Az informatikai technológiák az igazságszolgáltatás rendszerében,* https://ajk.pte.hu/sites/ajk.pte.hu/files/2021-03/az-igazsagszolgaltatassal-kapcsolatos-egyes-folyamatok-alakulasa-az-elmult-evekben.pdf (letöltve 2022. 09. 13.)

5. Telekommunikációs eszközök alkalmazása a büntetés-végrehajtásban

Nemzetközi kitekintés

Minden modern technikai eszköznek – amelyet a büntetés-végrehajtásban alkalmazunk – az a végső célja, hogy egyszerűsítse és könnyítse, ugyanakkor hatékonyabbá tegye a mindennapi munkánkat, minimálisra csökkentve a hibázás lehetőségét és a rendkívüli események kialakulását, emellett hatékony legyen az időgazdálkodás terén is.[37]
Igy lehetne a büntetés- végrehajtási jog területén górcső alá venni, a SAFE rendszert, a Navigátor rendszert, az új Skyp kapcsolattartás szabályait vagy a Kioszk rendszert, vagy a mesterséges intelligencia és a visszaesés közötti összefüggést vizsgáló ún. Compas rendszert (COMPAS Amerika több államában előszeretettel alkalmaznak bűnelkövetők visszaesési kockázatelemzésére algoritmusokat. Több tucat ilyen algoritmus van forgalomban, melyeket magáncégek fejlesztettek ki a bíróságok, a büntetés-végrehajtási intézetek, vagy a pártfogói munka számára, és kereskedelmi forgalomban is elérhetőek. Ilyen algoritmus a Northpointe Inc. egyik eszköze, a COMPAS (Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions))[38]
Ezeknek a területeknek a részletes bemutatása majd egy jövőbeli tanulmány kereteit képezik, így csak a távmeghallgatás körüli jellemzőkkel foglalkozunk.[39]

2017-ben kb. 4000 videokonferencia meghallgatás történt Ausztria-szerte, melyből kb. 12% külföldi bíróságokkal zajlott. Tapasztalataik és a visszajelzések a rendszerrel kapcsolatban nagyok pozitívak voltak. A videokonferencia-technika alkalmazási területének kiterjesztése bírósági meghallgatásokra (például tanácsadásra) mérlegelés tárgyát képezi, figyelembe véve a jogalkotási és infrastrukturális feltételeket.
Habár például a rehabilitáció kapcsán komoly kétségeit fejezi ki egy-két szerző a mesterséges intelligencia kapcsán. [40]

A Szlovák Köztársaság büntetés-végrehajtási intézeteiben a videokonferenciát az Operatív Program Integrált Infrastruktúra (a továbbiakban: OPII Projekt) kereteiben vezették be a szlovák Igazságügyi Minisztériumban. Tájékoztatásuk értelmében a videokonferenciára használt eszközök csupán kölcsönzöttek, nem képezik a büntetésvégrehajtási rendszer tulajdonát. A bv. intézeteknél a videokonferenciát használják megbeszélésre és konzultációra bv. intézetek között, illetve elítéltek meghallgatására a szlovák vagy nemzetközi bíróságok által. A rendszer előnyét elsősorban a költség- és időmegtakarításban látják. A videokonferencia használatát a Büntető Törvénykönyv szabályozza, melynek lényege az alábbiakban foglalható össze. A távmeghallgatást a tolmácsra is kiterjesztették, mivel ha a tolmács fizikai jelenléte nem szükséges a tisztességes eljárás biztosításához, és nincs biztosítva tolmács azon a nyelven, amelyen a személy (a vádlott, jogi képviselője, gyanúsítottja, áldozatai, érintettje, tanúja) kellően tud kommunikálni, a tolmácsolás létrejöhet olyan műszaki eszközök segítségével, melyek hang és kép átvitelére képesek.

---

[37] HINKEL Tamás : A mesterséges intelligencia térhódítása a büntetésvégrehajtásban https://bv.gov.hu/sites/default/files/BSZ%202020-4%20Online.pdf (letöltve 2022. 11. 28.

[38] Lásd részletesebben : BOTTYÁN Sándor: A mesterséges intelligencia alkalmazását támogató környezet szabályozása a büntetés-végrehajtásban https://bv.gov.hu/sites/default/files/BSZ%202020-4%20Online.pdf(letöltve 2022. 11. 28.)

[39] Lásd részletsebben a 1063/2019. (II. 25.) Korm. határozat a büntetés-végrehajtási szervek statikus és dinamikus biztonsági elemeinek fejlesztéséről

[40] PIA PUOLAKKA : AI in prisons in 2030 https://rm.coe.int/ai-in-prisons-2030-acjournal/1680a40b83 (letöltve 2022. 11. 28.)

Csehországban 2013 óta az Európai Gazdasági Térség Norvég Alapja finanszíroz egy projektet, mely számos bv. intézet újjászervezésére és a büntetés-végrehajtás területein dolgozó személyek képzésére irányul. Továbbá folyamatos törekvéseket tesznek arra, hogy növeljék az igazságszolgáltatás hatékonyságát.[41]

Angliában és Walesben két évtizeddel ezelőtt, a Crime and Disorder Act nevezetű 1998-as törvény hatására megjelentek a videokonferenciák a tárgyalótermekben.[42] A 2016- 2017 közötti időszakban az Egyesült Királyságban összesen 137 000 esetben éltek a távtárgyalás lehetőségével, és 500 olyan bíróság van, amely rendelkezik megfelelő technikai felszereléssel.[43] A bv. intézeteken kívül a távtárgyalás rendszerét kiterjesztették néhány „civil-tárgyalásra" is, pl. adóügyekkel kapcsolatos bírósági ügyek tárgyalására.[44] A távtárgyalások ilyen módszerrel történő végrehajtásának előnyeit szemléltetve, különböző logikai szempontokat vonultattak fel.

Legfőbb motívumként említik, hogy ezzel a módszerrel a tárgyalások kevesebb időveszteséggel járnak, ami az igazságszolgáltatás eredményességét javítja. A bíróság a videokonferencia rendszer használatával ki tudja iktatni azt a várakozási időt, amit egy fogvatartott szállítása során nem tudna elkerülni a különböző biztonsági procedúrák betartása miatt.[45]

Továbbá, ha egy elítéltet egy másik városból szállítanak tárgyalásra, az szintén csak időt vesz el a bíróságtól. Ha a vádlottakra és a tanúkra nem kell hosszasan várni, hogy megérkezzenek a tárgyalásra, illetve nem kell őket akár több napig elhúzódó procedúrának kitenni, vagy várakoztatni őket a tárgyalás során, akkor az a bíróság hatékonyságát növeli. A rendszer jól kidolgozott működési rendben dolgozik, ha több vádlott kerül kihallgatásra, két különböző intézményből, akkor egy megosztott képernyőn lehet látni mindkét felet.[46] Egy újabb pontként kiemelték, hogy távmeghallgatással szeretnék a közmegelégedést növelni az Igazságszolgáltatási rendszer felé, anélkül, hogy ez sértse a vádlottak vagy az elítéltek jogait.[47] Ugyanis a zártcélú távközlő hálózatok használatával megszűnnek a vádlott vagy az elítélt szállításával kapcsolatos biztonsági kockázatok, illetve az egész rendszer költséghatékonyabbá válik. Ez nem csupán a rendvédelmi szervek munkáját könnyíti meg nagymértékben, hanem az elítéltet is megkíméli azoktól a biztonsági procedúráktól és utazástól, amin át kellene esnie, ha személyesen jelenne meg a bíróságon. Továbbá, a kutatások szerint az elítéltek nagy százaléka preferálja ezt a módszert, ugyanis kevesebb stresszel jár számukra, nem veszi el az egész napjukat, így részt tudnak venni a rehabilitációs és reintegrációs foglalkozásokon.

Az Egyesült Államokban is használnak zártcélú távközlő hálózati rendszert azzal a hangsúlyozott feltétellel, hogy a résztvevő feleknek szükséges biztosítani minden alkotmányos jogot. A cél elsősorban itt is az, hogy a szállítással együtt járó költségeket csökkentsék, így a bíróságoktól távol eső, vidéki, esetleg szándékosan elszigetelt, a sűrűn lakott vagy infrastruktúrával jobban ellátott területektől stratégiai megfontolások miatt távolabb eső földrajzi körülmények között lévő bv. intézetekben alkalmaznak leginkább távtárgyalást. Kiváltképp hasznos ez azokban az esetekben, amikor esetleg tolmácsra vagy olyan szakértőre van szükség, aki nem érhető el közvetlenül az adott helyszínen. Különösen gyakori a távtárgyalás azokban az

---

[41] BOGOTYÁN Róbert: Telekommunikációs eszközök alkalmazása a büntetés-végrehajtásban *Börtönügyi Szemle* 2018.évi 4. szám 19.

[42] SCHÄFFNER, C., KREDENS, K., & FOWLER, Y. (Eds.). (2013). Interpreting in a Changing Landscape, *Selected Papers from Critical Link* 6 (Vol. 109). John Benjamins Publishing.

[43] BOWCOTT, O. (2017): *Videolinks in court trials undermine justice system, says report.* Online: https:// www.theguardian.com/law/2017/oct/23/videolinks-in-court-trials-undermine-justice-systemsays-report

[44] HM COURTS & TRIBUNALS SERVICE, Ministry of Justice. (2018). *Video hearing pilot launched*. Online: https://www.gov.uk/government/news/video-hearing-pilot-launched

[45] FOWLER, Y.:. Interpreting into the ether: interpreting for prison/court video link hearings. *In Proceedings of the Critical Link 5* conference, Sydney, 11-15/04/2007.

[46] FOWLER, Y. : Interpreting into the ether: interpreting for prison/court video link hearings. *In Proceedings of the Critical Link 5* conference, Sydney, 11-15/04/2007.

[47] FOWLER, Y. : Interpreting into the ether: interpreting for prison/court video link hearings. *In Proceedings of the Critical Link 5 conference,* Sydney, 11-15/04/2007.

esetekben, amikor a sértett vagy a tanú kiskorú.[48]Ilyenkor a személyes jelenlét keltette stressz csökkenthető a technikai eszköz használatával. Olyan estekben is alkalmaznak távtárgyalást, amikor a fogvatartottat tanúként hallgatják meg, vagy a saját ítéletét követően szükséges ismét megjelennie a bíróság előtt. A zártcélú távközlő hálózatok

Ausztráliában is működnek, ahol a költséghatékonyság az egyik fő szempont, ugyanis a kontinensnyi nagyságú országot jellemző, Európai szemmel szinte elképzelhetetlen távolságok miatt a fogvatartottak szállítása különösen időigényes, illetve költséges a szükséges biztonsági eljárások miatt.[49]Az ausztrál bv. intézetekben kiemelt figyelmet fordítanak a fogvatartottak megfelelő felkészítésére (technikai és kommunikációs szempontok mentén), a megfelelő technikai felszerelések beszerzésére (az esetleges hang- és képhibák elkerülése érdekében), a megfelelően hangszigetelt távtárgyalási helyiségek kialakítására, valamint arra, hogy a fogvatartottak hozzáférjenek a távtárgyaláshoz megfelelő ruházathoz.[50]

Telekommunkiációs rendszer hazánkban

Fontos megjegyezni, hogy Magyarországon, ha az elítélt a büntetőeljárás során vállalta az elektronikus kapcsolattartást, a végrehajtásért felelős szerv az idézést vagy a felhívást az elítélt által megadott és az értesítőlapon feltüntetett biztonságos elektronikus kapcsolattartásra szolgáló elérhetőségére is kézbesíti.[51].

Ezen túlmenőleg a digitalizáció a büntetés-végrehajtásban megjelenik, e- kapcsolattartás kapcsán is, mely szerint az elítélt az általános szabályok szerint élhet hozzátartozóival a e-kapcsolattartás módjával (pl. e-mailt küldhet), illetve jutalomként is, amennyiben a telekommunikációs eszköz útján történő kapcsolattartást soron kívül jutalmat kapott. (pl skyp)

Beszélhetnénk még részletesen a mesterséges intelligencia térhódításáról a büntetés-végrehajtásban az elektronikus adat végleges hozzáférhetetlenné tétele[52], vagy a reintegrációs őrizet kapcsán, amelyre viszont a tanulmány keretei nem adnak lehetőséget, így a zártcélú távközlési hálózatról szóljunk a Via Video programmal kapcsolatosan.

A távmeghallgatás során a technikai eszköz alkalmazása esetén az eljárási cselekmény valójában két helyszínen, az eljárási cselekmény kitűzött vagy hatóság által meghatározott helyszínén, és a távmeghallgatás alkalmazásával közvetlenül érintett személy tartózkodási helyeként szolgáló más helyiségben, illetve helyszínen zajlik.

A fenti szabályozás értelmében az új eljárás alkalmazása érdekében a bíróság vagy egyéb szerv, illetve a büntetés-végrehajtási intézet (továbbiakban: bv. intézet) elkülönített helyiséget biztosít az elektronikus hírközlő hálózat útján történő meghallgatás lefolytatásához. Ebben az elkülönített helyiségben a mozgóképet és a hangot egyidejűleg továbbító berendezést (a továbbiakban: kamera) úgy kell elhelyezni, hogy a továbbított felvételen egyszerre látható legyen az elkülönített helyiségben tartózkodó valamennyi személy.

A tárgyalás, a személyes meghallgatás vagy a szemle kitűzött helyszínén (a továbbiakban együtt: tárgyalás kitűzött helyszíne) önálló közvetítő készülék biztosítja, hogy a jelen lévő bíró, illetve bírósági titkár, valamint a tárgyalás kitűzött helyszínén tartózkodó eljárásban részt vevők követhessék az elkülönített helyiségben történteket. A kamera látószögét úgy kell beállítani, hogy az elkülönített helyiség minden pontja látsszon a tárgyalás kitűzött helyszínén jelen lévő, a

---

[48] FALLER, K. C. & VANDERVORT, F.: *What works in child welfare*. Online: https://cacnc.org/wpcontent/uploads/2016/06/Powerpoint-on-protecting-child-witnesses-in-court-mental-healthissues-and-legal-provisions.pdf

[49] BRETT, A., & BLUMBERG, L. : Video-linked court liaison services: forging new frontiers in psychiatry in Western Australia. *Australasian Psychiatry*, 14(1), 53-56

[50] RYAN, P., EVERS, M.,: *Exploring eCourt innovations in New South Wales civil courts*. Online: https://kanizsaujsag.hu/hir/201811/szazezreket-milliokat-sporolhat-a-birosag-az-allamnaka-tavmeghallgatassal

[51] Bv törvény 17.§ (3) bekezdés

[52] Bv törvény 324.§, Bv törvény 61/A §.

tárgyalást vezető elnök (bíró), illetve a személyes meghallgatást vagy a szemlét lefolytató elnök (bíró) vagy a bírósági titkár (a továbbiakban együtt: a tárgyalás kitűzött helyszínén jelen lévő bíró, illetve bírósági titkár) számára. A kamerát mozgatni és a látószögét változtatni a meghallgatás során nem lehet. A kép és a hang egyidejű továbbítása során folyamatosan fel kell tüntetni a közvetítés pontos idejét. Ezen feltételeknek kell teljesülnie a tárgyalás kitűzött helyszínén is, ahol a dokumentum képét továbbító önálló kamera is alkalmazható.[53]

A Be. továbbá meghatározza azon személyek körét, akik egy ilyen tárgyalás során jelen lehetnek. Ennek értelmében telekommunikációs eszköz használata esetén az elkülönített helyszínen kizárólag a következő személyek lehetnek jelen: az a személy, akinek a jelenlétét a telekommunikációs eszköz útján biztosítják, az előző pontban meghatározott személy védője vagy segítője, a nyomozó hatóság tagja, az ügyész, az alügyész, az ügyészségi fogalmazó, a bíró, a bírósági titkár, a bírósági fogalmazó, fogva tartott személy esetében a fogva tartást végrehajtó intézetnek a fogva tartott személy személyazonosságának megállapítására feljogosított dolgozója, fogva tartott személy esetében az őrzését ellátó személy, a szakértő, a telekommunikációs eszköz működését biztosító személyzet.[54]

A modern videókommunikációs technológiát az országban először ahogy már említettem, az Egri Törvényszék épületében építették ki, majd 2018. május 24-én szimulált tárgyaláson mutatták be. A következő napon megtörtént a távmeghallgatási rendszer első éles használata, melyet egy feltételes szabadságra bocsátás tárgyában indult büntetés-végrehajtási ügyben alkalmaztak. A büntetés-végrehajtási bíró (a továbbiakban: bv. bíró) a Heves Megyei Büntetés-végrehajtási Intézettel kialakított kép- és hangkapcsolat létesítését követően hallgatta meg a bv. intézetben tartózkodó elítéltet. A meghallgatás tökéletes kép- és hangminőségben zajlott le.[55] Az első éles tárgyalásokat követően a bevont fogvatartottak nyilatkozata alapján elmondható, hogy a távtárgyalással, távmeghallgatással összefüggésben pszichés szempontból negatív tapasztalataik nem voltak, a kamera jelenléte szorongást, frusztrációt nem okozott. A Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézetben teszt került lebonyolításra a kialakított távmeghallgató rendszeren.[56]

A teszt során végrehajtott konferencia beszélgetés keretében az Egri Törvényszék két tárgyalóterme és a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet III. objektumában (Budapest X. kerületében) berendezett távmeghallgató helyiség között került kialakításra a kapcsolat. A jelenlévők a tesztet sikeresnek nyilvánították. A megvalósult fejlesztés egyrészt a távmeghallgatási rendszer jó minőségű működését, másrészt az eszközszám későbbi bővítésének lehetőségét, és nem utolsó sorban az informatikai rendszerhez kapcsolódó tevékenységek alap infrastruktúráját biztosítja. A megvalósítást követően több alkalommal hajtottak végre szoftverfrissítést, valamint ún. terheléses tesztet is tartottak, amelynek folyamán valamennyi bv. intézet egyszerre jelentkezett be a rendszerbe. A tesztelés teljes körűen sikeres volt.[57]

A távmeghallgatáson kívül más hangfelismerő mesterséges intelligencia rendszerek is segitik a büntetés-végrehajtási intézet munkáját, így A Verus – egy Los Angeles-i vállalat, a LEO Technologies produktuma – mottója, hogy „halld a fontos hangokat”.
A LEO (law enforcement officers) alkotói rendészeti dolgozók. A Verus szintén egy harmadik féltől származó eszköz vagy szolgáltatás, ami a börtönök által használt telefonrendszerre

[53] BOGOTYÁN Róbert: Telekommunikációs eszközök alkalmazása a büntetés-végrehajtásban, *Börtönügyi Szemle* 2018.évi 4. szám 17.
[54] Az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 számú „Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban” projekt (Jogtudományi munkacsoportok 3. Kereskedelmi és gazdasági folyamatok vizsgálata) keretén belül a telekommunikációs eszközök használata az új büntetőeljárási törvényben c. projekt támogatta.
[55] OBH-Sajto9 (2018)
[56] BOGOTYÁN Róbert: Telekommunikációs eszközök alkalmazása a büntetés-végrehajtásban, *Börtönügyi Szemle* 2018.évi 4. szám 22.
[57] BOGOTYÁN Róbert: Telekommunikációs eszközök alkalmazása a büntetés-végrehajtásban, *Börtönügyi Szemle* 2018.évi 4. szám 24.

kapcsolva valós idejű kulcsszókeresést végez a beszélgetések analizálását követően, és mintákat keresve egyezés esetén riasztásokat eszközöl. A Verus egy mesterséges intelligencia, de nem hangfelismerő szoftver, valamint biometrikus azonosításra sem képes.[58]

Összegzés és kritikai megjegyzés

Jelen tanulmányomban kizárólag büntető ügyviteli és különös tekintettel a távmeghallgatás aspektusból vizsgáltam a digitalizációt, de lehetne sokkal szélesebben, igy büntetőeljárási értelemben a bizonyítás során (műszeres vallomástétel, elektronikus adat) vagy a kényszerintézkedés kapcsán a (bűnügyi felügyelet) esetén terhelt mozgását nyomon követő technikai eszköz szemszögből vizsgálni a digitalizációt, vagy akár a büntetés-végrehajtásban a reintegrációs őrizet, elektronikus kapcsolattartás elektronikus adat végleges hozzáférhetetlenné tételére is kitérni, de jelen tanulmánynak kizárólag a büntető ügyviteli digitalizációs intézkedések voltak céljai bemutatni.

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

Nem elég ugyanis a megfelelő eszközöket beszerezni, korszerű számítástechnikai eszközökkel felszerelni az irodákat, hanem egyfajta – nem is jelentéktelen – szemléletváltásra is szükség volt/van a mindennapi munkavégzés során.[59].

Kékedi Szabolcs[60] szavait idézve: A 2013-ban még utópiának tűnő megoldás, a tárgyalás elektronikus hírközlő hálózat vagy más elektronikus kép és hang továbbítására alkalmas eszköz útján történő megtartása mára a bírósági tárgyalótermekben a hétköznapok része lett. A vírushelyzet jelentette közegészségügyi fenyegetés álláspontunk szerint évtizedek óta álló falakat döntött le a digitalizáció útjából. A bíróságok jogalkalmazási gyakorlata pedig a teljes magyar államszervezetre multiplikátor hatással lehet, hiszen ami a bírósági eljárásban a jogállamiság próbáját kiállja, az a hétköznapi joggyakorlat részévé vált.

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

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

---

[58] BOTTYÁN Sándor: A mesterséges intelligencia alkalmazását támogató környezet szabályozása a büntetés-végrehajtásban
https://bv.gov.hu/sites/default/files/BSZ%202020-4%20Online.pdf(letöltve 2022. 11. 28.)

[59] RÓTH Erika: Digitalizáció hatása a büntetőeljárásra, *Miskolci Jogi Szemle* 2020/3 8.
https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/13834/19_r%C3%B3therika_t%C3%B6rdelt.pdf (letöltve 2022.09.11)

[60] KÉKEDI Szabolcs: Hogyan tovább bíróság digitalizáció, *In Medias Res* 2020/2 • 7, 308–321

De lege javaslatként és egyben kritikai éllel szeretném megjegyzni, amelyet a jövőben érdemes lehetne vizsgálni: A mesterséges intelligencia gyakran lényegesen megnöveli a bíróságok adminisztrációs munkaterhét és papírigényét is. Különösen nehéz büntetőügyekben az alkalmazása ahol a terheltek gyakran nem rendelkeznek a szükséges technikai eszközökkel, azonban aggályaim vannak,- amelyek a jogirodalomban is felmerülnek, így a közvetlenség eltűnőben lévő alapelvének a sérelme is.

A mesterséges intelligencia tárháza még nagymértékben felfedezésre vár a büntetés-végrehajtás területén is, ,így a szakirodalomban is többen, például Schmehl GáborDániel jövőbeli fontosságuk szélesebb körben történű alkalmazásukra utal[61] *mind az „Arcképfelismerés", mind a „Viselkedésanalízis", mind pedig a „Fogvatartottak biometrikus adatainak nyilvántartása" során, amely azonban már egy következő tanulmány tárgya.*

Irodalomjegyzék

1. ANTAL Gábor: *Az igazságszolgáltatás szervezete, a bírósági ügyvitel* PTE ÁJK, 2012
2. Az Országos Bírósági Hivatal elnökének 2018. évi beszámolója. 140. o. Forrás: https://birosag.hu/sites/default/files/2019-10/eves_beszamolo_2018_0.pdf (letöltve 2022. 09. 13.)
3. BARTKÓ Róbert: *Elektronikus kapcsolattartás a büntetőeljárásban*. In: G. KARÁCSONY Gergely (szerk.*): Az elektronikus eljárások joga*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2018.
4. BÉRCES László-BÉRCES Viktor : *Bírósági ügyvitel*, Pázmány Press 2020, 162.
5. BOGOTYÁN Róbert: Telekommunikációs eszközök alkalmazása a büntetés-végrehajtásban *Börtönügyi Szemle* 2018.évi 4. szám 19.
6. BOWCOTT, O. : *Videolinks in court trials undermine justice system, says report*. Online: https:// www.theguardian.com/law/2017/oct/23/videolinks-in-court-trials-undermine-justice-systemsays-report
7. BUBORI Nóra Beáta – FEKETE Kristóf Benedek – HATLER Georgina – VARGA Zoltán :*Az informatikai technológiák az igazságszolgáltatás rendszerében*, https://ajk.pte.hu/sites/ajk.pte.hu/files/2021-03/az-igazsagszolgaltatassal-kapcsolatos-egyes-folyamatok-alakulasa-az-elmult-evekben.pdf (letöltve 2022. 09. 13.)
8. DOMOKOS Andrea: *Magyar büntető eljárás és digitalizáció* https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/10813/11_domokosandrea_t%C3%B6rdelt.pdf (letöltve 2022.09.11)
9. FALLER, K. C. & VANDERVORT, F.: *What works in child welfare*. Online: https://cacnc.org/wpcontent/uploads/2016/06/Powerpoint-on-protecting-child-witnesses-in-court-mental-healthissues-and-legal-provisions.pdf (letöltve 2022.09.11)
10. FOWLER, Y: Interpreting into the ether: interpreting for prison/court video link hearings. *In Proceedings of the Critical Link 5* conference, Sydney, 11-15/04/2007.
11. Francis A. WEBER: Complying with the Confrontation Clause in the Twenty-First Century: Guidance for Courts and Legislatures Considering Videoconference-Testimony Provisions. *Temple Law Review*, 2013/1. 149–180.

[61] *Schméhl Gábor* SMART eszközök és egyedi alkalmazások a magyar büntetés-végrehajtásban https://bv.gov.hu/sites/default/files/BSZ%202020-4%20Online.pdf(letöltve 2022. 11. 28.)

12. G. KARÁCSONY Gergely (szerk.): *Az elektronikus eljárások joga*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2018. 73.
13. GIBBS, P. : *Defendants on video- conveyor belt justice or a revolution in access?* Online:https://www.barrowcadbury.org.uk/wpcontent/uploads/2017/10/TJ_Disconnected.pdf
14. HM Courts & Tribunals Service, Ministry of Justice. (2018). Video hearing pilot launched. Online: https://www.gov.uk/government/news/video-hearing-pilot-launched
15. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_hu
16. KÉKEDI Szabolcs: Hogyan tovább bíróság digitalizáció, *In Medias Res* 2020/2 • 7, 308–321
17. KEYHA Judit : *Bírósági ügyintézők kézikönyve*, Budapest, Complex 2010
18. NAGY Adrienn: *Digitalizáció és mesterséges intelligencia a magyar igazságszolgáltatásban.* https://www.mjsz.uni-miskolc.hu/files/13829/13_nagyadrienn_t%C3%B6rdelt.pdf
19. POLT Péter (szerk.): *Kommentár a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvényhez.* Budapest, Wolters Kluwer,2019.
20. RÓTH Erika: A telekommunikációs eszköz használatának gyakorlati kérdései a büntetőeljárásban, *Miskolci Jogi Szemle*, 2020/1. Különszám, 253- 261.
21. 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
22. Ryan, P., EVERS, M.: *Exploring eCourt innovations in New South Wales civil courts*. Online: https://kanizsaujsag.hu/hir/201811/szazezreket-milliokat-sporolhat-a-birosag-az-allamnaka-tavmeghallgatassal
23. SCHÄFFNER, C., KREDENS, K., & FOWLER, Y. (Eds.): Interpreting in a Changing Landscape, *Selected Papers from Critical Link 6* (Vol. 109). John Benjamins Publishing.
24. WOPERA Zsuzsa-NAGY Adrienn-NAGY Anita: *Az igazságszolgáltatás szervezete és ügyviteli szabályai*, Miskolc, Novotni, 2010.
25. ZŐDI Zsolt: A bíróságok és a technológia. *Bírósági Szemle*, 2020/1. 8.o.
26. Pia Puolakka : AI in prisons in 2030 https://rm.coe.int/ai-in-prisons-2030-acjournal/1680a40b83 (letöltve 2022. 11. 28.)
27. HINKEL Tamás : A mesterséges intelligencia térhódítása a büntetésvégrehajtásban https://bv.gov.hu/sites/default/files/BSZ%202020-4%20Online.pdf (letöltve 2022. 11. 28.)
28. BOTTYÁN Sándor: A mesterséges intelligencia alkalmazását támogató környezet szabályozása a büntetés-végrehajtásban https://bv.gov.hu/sites/default/files/BSZ%202020-4%20Online.pdf(letöltve 2022. 11. 28.)
29. Schmehl Gábor Dániel : SMART eszközök és egyedi alkalmazások a magyar büntetés-végrehajtásban https://bv.gov.hu/sites/default/files/BSZ%202020-4%20Online.pdf(letöltve 2022. 11. 28.)

Jogszabályok:

1. A büntetőeljárásról szóló 2017.évi XC. törvény
2. A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról 2013.évi CCXL. törvény

3. A bírósági ügyvitel szabályairól szóló 14/2020 (VIII.1) IM. rendelet (Büsz) ,
4. Az egyes büntetőeljárási cselekményekre és a büntetőeljárásban résztvevő személyekre vonatkozó szabályokról szóló 12/2018 (VI.12) IM. rendelet,
5. 2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról
6. 17/2014. (XII. 23.) OBH utasítás a bíróságok egységes iratkezelési szabályzatáról
7. 451/2016 (XII.19) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézés részletszabályiairól
8. Európai Bizottság (2018): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak, a Tanácsnak, Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Mesterséges intelligencia Európa számára

A HATÁSKÖRI SZABÁLYOK ALKALMAZÁSA AZ AGRÁRIGAZGATÁSBAN- EGY ESET MARGÓJÁRA

THE APPLICATION OF COMPETENCE RULES IN AGRICULTURAL ADMINISTRATION - A CASE STUDY

OLAJOS ISTVÁN*

Absztrakt: *A cikk összefoglalja az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2006.évi XLVI. törvény megszületésétől az élelmiszerláncban érintett területek közigazgatási hatósági és eljárási rendszereinek változását. A folyamat az egyszerűsítés kulcsszóval jellemezhető. Ez a folyamat nem látszik a 383/2016 (X.2) Kormányrendeletben rögzített hatósági hatáskör kijelölésben, mely 20 földművelésügyi hatósági hatáskört különít el, és ad a szakigazgatási szervek részére. A hatáskörök összevonásának gyakorlatának megszüntetését mondja ki elvi éllel a kúria Kfv. 37.289/2023/6.-os számú ítélete. Az elemzett gyakorlati problémák ezen ítélet tényállás alapulnak.*

Kulcsszavak:
közigazgatási reform az élelmiszerláncban, középszintű közigazgatási szervek reformja, egyfokú közigazgatási eljárások, hatáskör összevonás gyakorlata, helyszíni szemle jegyzőkönyv rögzítésének szempontjai

Abstract: *The article summarises the changes in the administrative authority and procedural systems in the areas covered by the food chain since the adoption of Act XLVI of 2006 on the Food Chain and Official Control. The process can be characterised by the keyword simplification. This process is not visible in the designation of the competences of the authorities established by Government Decree 383/2016 (X.2), which allocates 20 competences of the agricultural authorities to the specialised administrative bodies. The abolition of the practice of merging competences is stated as a matter of principle in the judgment of the Court of Cassation in Case No. Kfv. 37.289/2023/6. The practical problems analysed are based on the facts of this judgment.*

Keywords:
administrative reform in the food chain, reform of intermediate administrative bodies, single-level administrative procedures, practice of merging powers, aspects of recording the report of an on-the-spot inspection

1. Bevezetés

2008-ban fogadták el, és 2009. január elsejével lépett hatályba az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi CLVI. számú törvény, amely az addig külön szakigazgatási rendszerbe tartozó agrárkérdéseket, így mint a vetőmag-gazdálkodás, élelmiszertörvény, takarmánygazdálkodás és állategészségügy egy teljesen új koncepció alapján élelmiszerláncként definiálta, és ezzel megváltoztatta a magyar agrárszakigazgatás 1956-tól felépülő speciális szervezetrendszerét, ami egyedi volt Európában.[1]

* **DR. OLAJOS ISTVÁN PhD**
egyetemi docens
Miskolci Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar,
Civilisztikai Intézet, Agrárjogi és Munkajogi Tanszék,
3515 Miskolc-Egyetemváros
e-mail: istvan.olajos@uni-miskolc.hu

[1] Az élelmiszerlánchoz kapcsolódó legfontosabb jogirodalmi források: REITERER Zoltán: Az élelmiszerlánc-szereplők feladatainak egyes kérdései In: *Publicationes Universitatis Miskolcinensis. Sectio Juridica et Politica, 2014/ 32 199-213*; NAGY Tünde - BORS Edina - BARTYIK Tünde - WYSZOCZKY Gábor: Az egységes élelmiszerlánc-felügyelet, hatósági kontroll az élelmiszerláncban Magyarországon *Focus medicinae* 2014/ 3. sz. 25-29; REITERER Zoltán: Az élelmiszerlánc és hatósági felügyeletének aktuális jogkérdései In: *Agrár- és környezetjog*, 2016/20. sz. 122-130.; BOGNÁR Lajos - SZIEBERTH István: Dogmák és paradigmák az élelmiszerlánc-felügyeletben: az állatorvos szerepe a változó világban In: *Magyar állatorvosok lapja*, 2022/ 8. sz. 495-507

Az agrárigazgatás speciális és saját hatáskörrel, eljárási és anyagi jogi szabályokkal rendelkező szervezetrendszer volt, melynek megvoltak a megyei és járási szinten az első és másodfokú hatóságai. Saját szervezeti és anyagi jogi normákkal rendelkezett, és ezek a normák alapján lehetett kifejezetten a területhez értő szakemberek számára nyitott és csak az ő képzésükbe illeszkedő szervezetrendszert felépíteni.

Az agrárképzés kapcsolódva az Államigazgatási Főiskola speciális képzéseihez jó alapot adott a szakigazgatás szervezeti rendszerének megteremtéséhez. Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló ezen jogszabály azonban némileg az európai uniós kötelezettségeimnek is eleget téve jelentősen leszűkítette és kifejezetten az élelmiszerlánc szempontú szemléletével bizonyos szinten le is egyszerűsítette a szervezeten belüli jogszabályokat. Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló törvény megszületésével az önálló, saját koncepciójával rendelkező saját szakigazgatási rendszer több területen, ezen kívül a teljesen fontos élelmiszerlánc, és az élelmiszer hatósági felügyelete, valamint az állategészségügy területén megszűnt Magyarországról létezni.

A koncepció azért is lényeges volt, mert a kormányzat ezzel ellentételezte volna a piacok megnyitásával felépülő és Magyarországon is érvényesülő általános szakigazgatási ellenőrzés hiányát, azaz egyetlen egy hatóságnak lett volna joga, szerteágazó, és minden tekintetben egymásra épülő rendszer normáit közigazgatási szinte ellenőrizni.

A rendszer bevezetése, mely nem járt együtt a képzésben résztvevők közigazgatási anyagi és eljárás jogi továbbképzésével számos problémát eredményezett a végrehajtás során, aminek egyik legfontosabb és a rendszer egészében jelentkező problémája az, hogy ezeket a továbbra is különböző hatáskörrel hatáskört adó jogi normákat, a közigazgatási rendszer szereplői hajlamosak egybevetni, leegyszerűsíteni és ebből adódóan egy eljárásban kezelni. Hogy miért és hogyan alakul ki a rendszer, erről szól következő cikkünk.

2. A T5440-es számú törvényjavaslat[2] beterjesztésének okai:

Az élelmiszervizsgálat és hatósági ellenőrzés körében hatékonyabb ellenőrzés vált szükségessé. Ennek megvalósításához nem elégséges csupán az előállítás és forgalmazás területén vizsgálni a higiéniai é s minőségi követelmények betartását, megfelelő ismeretekkel kell rendelkezni az előállítás előtti és a forgalmazás utáni tevékenységekről, nyomon kell követni az alapanyagok útját a „szántóföldtől az asztalig" a teljes élelmiszer-láncban. Ez a folyamat egy leépítéssorozattal kezdődött, aminek keretében a támogatás és a földhivatalok kivételével minden agrár-szakigazgatási központi szerv megszüntetésre került.[3] Ezt a feladatot látta el a megyénkénti főigazgatóságokat és azon belül 4 igazgatóságot[4] valamint központi szervet is magában foglaló Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal.

A központi szervek így épületek fel:

[2] A törvényjavaslat címe az élelemiszerláncról és hatósági felügyeletéről mely az elfogadás után a 2008.évi XLVI. törvényként került be a magyar jogszabályok közé.

[3] Megszűnt szervek a következők voltak: Fővárosi és megyei Talaj- és Növényvédelmi Szolgálatok (19 szervezet) Növény és Talajvédelmi Központi Szolgálat, Megyei Földművelésügyi Hivatalok (19 szervezet) Fővárosi és megyei Állategészségügyi és Élelmiszerellenőrző Állomások, Országos Mezőgazdasági Minősítő Intézet, Állami Erdészeti Szolgálat és területi igazgatóságai, Földművelésügyi Költségvetési Iroda, Országos Borminősítő Intézet, Állatgyógyászati Oltóanyag, Gyógyszer- és Takarmányellenőrző Intézet, Országos Állategészségügyi Igazgatóság, Országos Élelmiszervizsgáló Intézet. In: MEZŐSZENTGYÖRGYI Dávid (2007): A Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal szervezeti felépítése és működése In: https://www.slideserve.com/ivi/a-mez-gazdas-gi-szakigazgat-si-hivatal-szervezeti-fel-p-t-se-s-m-k-d-se (letöltés ideje: 2023.12.04) 3.dia a továbbiakban Mezőszentgyörgyi (2007)

[4] Földművelésügyi, Állategészségügyi és Élelmiszer-ellenőrző, Növény és Talajvédelmi, Erdészeti Igazgatóságok

1.ábra Mezőszentgyörgyi Dávid (2007): Az MGSZH Központ szervezeti ábrája In: A Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal szervezete és működése -előadás 11.dia

A központi szerv nem szakmai része informatikai, jogi és területi koordinációs, humánpolitikai és ellenőrzési főosztályokból állt. A két kapcsolódó területet- az élelmiszerláncot valamint a természeti és genetikai erőforrásokat külön elnökhelyettes felügyelte.[5] A hivatal működtetéséért és bevételeiért gazdasági elnökhelyettes volt felelős.

A témának szempontjából leglényegesebb elnökhelyettes alatt az alábbi központi igazgatóságok működtek: Állategészségügyi és Diagnosztikai Igazgatóság, Állatgyógyászati Termékek Igazgatósága, Állategészségügyi és Állatvédelmi Igazgatóság, Élelmiszer és Takarmánybiztonsági Igazgatóság, Növény-Talaj és Agrárkörnyezetvédelmi Igazgatóság, Borminősítési Igazgatóság.[6]

A rendszer, bár a központi szervek önálló jogi személyiségét megszüntetette, az MGSZH Központi szervezetében a hatásköröket meghagyta, és az megyei igazgatóságok feletti fellebbezési hatáskör és a szervezeti felügyelet is megmaradt. A megyei főigazgatóságokon belül csak olyan szervek felett kaptak fellebbezési jogkört, melynek alapegységei járásokra vagy körzetekre rendelkeztek hatáskörrel. Ilyenek a járási főállatorvosok, az élelmiszer és takarmányfelügyelők illetékességébe tartozó ügyek elleni fellebbezés elbírálása volt.

Az MGSZH és az élelmiszerlánc törvény létrehozatalával kapcsolatos második deklarált cél a feketegazdaság visszaszorítása és az élelmiszer szabad mozgásának biztosítása volt a belső piacon. Ennek jegyében központi fellépést ígértek az olyan engedély nélküli vállalkozói tevékenységekkel szemben, melyek: veszélyeztetik a fogyasztók egészségét; sértik a fogyasztók gazdasági érdekeit; jelentős járványügyi kockázatot jelentenek; versenyelőnybe kerülnek a szabályosan működő vállalkozásokkal szemben; eltitkolt jövedelemre tesznek szert; adó- és járulékfizetés nélkül tevékenykednek.[7]

[5] Mezőszentgyörgyi (2007) op. cit. 11.dia
[6] Mezőszentgyörgyi (2007) op cit. 13.dia
[7] GRÁF József: T-5450 -es törvényjavaslat az Élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló törvényről általános indoklás 76.p. In: https://www.parlament.hu/irom38/05450/05450.pdf a továbbiakban T-5450

Az új szervezet folyamatában felügyeli az élelmiszerlánc lánc egészét. Ebből következően önállóan képes az illegális előállító, forgalmazó, hamisító tevékenységek visszaszorítására, a társhatóságokkal együttműködve az ezekből a tevékenységekből származó jövedelmek felderítéséhez pedig hatékony segítséget jelent. Mindezt oly módon, hogy közvetlenül a legális tevékenységet végző előállítók, forgalmazók, illetve végső soron az állampolgárok (fogyasztók) jól kommunikálható érdekeit is szolgálja, alaptevékenységének alapvető állampolgári igényből fakadó társadalmi elfogadottsága révén.[8]

Az egységes szervezetnek az egykézben lévő direkt irányítás (egyenes utasítási lánc) biztosítja, hogy az élelmiszerlánc bármely pontján jelentkező probléma esetén az ellenőrző hatóság hatékonyan és gyorsan reagálni tud, és az eredményes intézkedést nem akadályozza más hatóság megkereséséből származó esetleges időveszteség. A szervezeti átalakítás lehetővé teszi, hogy a felmerül ő élelmiszerbiztonsági veszély előzményeit és következményeit az ellenőrző hatóság végig tudja követni a teljes élelmiszerláncon.

Az élelmiszerlánc-felügyeleti törvény megalkotásának alapja, hogy szükségessé vált az élelmiszerlánc-felügyeletet érintő szakmai jogszabályok egységes szemlélettel történő áttekintése annak kapcsán, hogy az élelmiszerláncot érintő szabályok egységes jogi környezetben jelenjenek meg, segítve a fogyasztókat és élelmiszer-vállalkozókat az élelmiszer szabályozás jobb áttekinthetőségében.[9]

Az új hatósággal szemben jogalkotói elvárás alapján meg kellett erősíteni az élelmiszer-biztonsági ellenőrzés és szankcionálás eszköztárát, a hatósági jogköröket egységesen a teljes élelmiszerlánc tekintetében eljáró élelmiszer-biztonsági hatóságra kellett telepíteni, valamin t meg kellett határozni az élelmiszer-biztonsági célból nyilvánosságra hozható é s kötelezően nyilvánosságra hozandó adatok körét.[10]

A hatósági eszköztár megerősítése körében elvárás volt egységesíti a szankcionálási gyakorlatot a figyelmeztetéstől a pénzbírságon át a tevékenység megtiltásáig.

A büntetések kiszabásánál az élelmiszerlánchoz kapcsolódó szankciórendszer és hatóság figyelembe veszi a vállalkozó gazdasági erejét, a vállalkozásé mellett a személy felel nyilvánosságra hozatali kötelezettséggel, a bírság azonnali behajthatóságával és a büntetés megfizetéséért való személyes vezetői felelősség megállapításával is erősödik a hatóság eszköztára. Az élelmiszerlánc ellenőrzésében felmerülő élelmiszerlánc-felügyeleti események, kérdéskörök elválasztása a fogyasztók gazdasági érdekeinek védelmével kapcsolatos feladatoktól tisztább feladatelhatárolást tesz lehetővé, csökkenti a más hatóságokkal közös felületeket. A párhuzamosságok megszüntetésével javul az ellenőrzések hatásfoka, másrészt a fogyasztók is könnyebben el tudják dönteni, mely hatóság illetékes panaszuk kivizsgálásában.[11]

3. Változások az élelmiszerlánc hatósági rendszerében- A középszintű közigazgatás reformja kapcsán

Ezek az elvárások, bár nagyrészt az MGSZH működése során teljesültek, a 2010-es kormányváltás hatására áldozatául estek a középszintű közigazgatás kormányzati reformjának.

Az élelmiszerlánc szakigazgatás a MGSZH megyei igazgatóságai teljes rendszerével együtt a megyei Kormányhivatal részévé vált. Önálló jogi és gazdasági osztályai megszűntek, ezek teljes személyzetét integrálta a kormányhivatal. Az addigi főigazgatóság hatáskörébe tartozó fellebbezési ügyek visszakerültek az állategészségügyi és éelmiszerbiztonsági igazgatósághoz, míg az elsőfokú, általában engedélyezési ügyek felettes hatósága a Nemzeti Élelmiszer-biztonsági Hivatal (NÉBIH) lett.

[8] T-5450 u.ott
[9] T-5450 77.p.
[10] T5450 u-ott.
[11] T-5450 op. cit. 78-p

Az addig MGSZH illetékességébe tartozó földművelésügyi, növényegészségügyi és talajvédelmi valamint erdészeti ügyek országos fellebbezési hatósága azonban a Pest megyei Kormányhivatal illetékes hatósága lett, míg a szakmai irányítási feladatokat részben a Vidékfejlesztési Minisztérium (földművelésügy, erdészet) részben a NÉBIH látta el.

A középszintű közigazgatási reform kapcsán megbomlott az élelmiszerláncba sorolt feladatok egységes irányítási és ellenőrzési rendszere. Az élelmiszer és állategészségügyi másodfokú ügyek a megyében maradtak, míg ugyanazon jogszabály hatálya alá tartozó növényvédelmi, talajvédelmi és erdészeti ügyek pedig a Pest megyei Kormányhivatal felügyelete alá kerültek, megváltoztatva ezzel a jogalkalmazás addigi egységes rendszerét.[12]

4. Az egyfokú közigazgatás bevezetése az Ákr. reformájval

Az egyfokú közigazgatás bevezetésnek indokai az azt szabályozó 2019.évi CXXVII. törvény alapján az alábbiak:

A változtatás fő indoka az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) koncepciójában megfogalmazott azon célkitűzés megvalósítását, miszerint a hatósági eljárás megindulása/megindítása és az abban hozott anyagi jogerős bírósági döntés meghozatala között a lehető legrövidebb időtartam teljen el. Az Ákr. szem előtt tartja a közigazgatási ügyek végleges rendezésének elsődleges kívánalmát, így a jogorvoslati rendszer kialakítása során a döntések ellen igénybe vehető jogorvoslati eszköztárat az anyagi jogerő mielőbbi beálltához igazította.[13]

A jogorvoslati rendszer hatékonysága és időszerűsége biztosítása érdekében - perelhárító, illetve permegelőző eljárási eszközként - szükséges a felügyeleti szerv (a korábbi másodfokú hatáskörrel is rendelkező kormányhivatal) számára a jogsérelem orvoslásának lehetőségét biztosítani.

A jogorvoslati rendszer hatékonysága csak úgy biztosítható, ha a közigazgatási perek fórumrendszere egyszerű és átlátható. Ezért elsőfokon a törvényszékek, másodfokon, felülvizsgálati eljárásban, illetve végsőfokon pedig a Kúria eljárásával közigazgatási bíráskodás valósuljon meg.[14]

Az egységes és az Alaptörvénnyel összhangban álló joggyakorlatot elsősorban nem igazgatási eszközök, hanem a Kúria döntéseinek kötelező ereje biztosítja, mert így a jogorvoslat során gyorsan elérhető az eredmény.[15]

---

[12] OLAJOS István (2020): Az agrár-szakigazgatási rendszer reformja- A középszintű közigazgatás átalakítása In: *Változó magyar agrárstruktúra speciálkollégium* Miskolci Egyetem 2020. május 11. online előadás 6-7 dia a továbbiakban Olajos (2020)

[13] Az Ákr. hatálybalépése óta a rendelkezésre álló adatok alapján változatlanul a legtöbb területen elenyésző - leggyakrabban 0,5 % alatti - a fellebbezéssel támadott hatósági döntések aránya, ugyanakkor a másodfokú eljárásban született határozatok 20-25%-ában is közigazgatási pert indítottak a felek. Mindezek alapján - a fenti célkitűzés megvalósítása érdekében - indokolt a járási (kerületi) hivatali hatósági eljárásokhoz kapcsolódó jogorvoslati rendszer felülvizsgálata eredményeként egyfokú hatósági eljárási modellt kialakítani.

[14] E jogorvoslati rendszer kialakítása nem pusztán a hatósági eljárásjog változását igényli, hanem szükséges a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi.), valamint a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (a továbbiakban: Bjt.) módosítása is. Ezek - a fentieken túl - egyebek mellett megszüntetik a közigazgatási és munkaügyi bíróságokat, létrehozzák a járásbíróság törvénykezési helyét, mint a járásbíróság szervezeti egységét.

[15] A korlátozott precedens-rendszer, amely eredetileg az angolszász jogban jelent meg, de egyre jobban áthatja a kontinentális jogrendszereket is, a jogegység biztosításának alkotmányos, gyors és hatékony eszköze. A bíróságok kötelesek a Kúria jogértelmezését követni. Figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) értelmében az Alkotmánybíróság döntése mindenkire, így a bíróságokra nézve is kötelező, ezt nem szükséges ismételten rögzíteni.

A rendelkezés ugyanakkor nem sértheti az ítélkező bírók (eljáró tanácsok) személyes függetlenségét.[16]

Arra az esetre, ha a feleknek már nem áll rendelkezésére jogorvoslati eszköz, mert azokat már kimerítette a fél, vagy ilyen eszköz igénybevétele kizárt (ideértve azt az esetet is, ha a Kúria tanácsa tért el a joggyakorlattól).[17]

A Kp. módosítások egyik iránya szintén az egyfokú járási hivatali eljárások kialakításával összefüggő perjogi szabályok megteremtése és az ítélkezés egységének biztosításával összefüggő kiegészítések átvezetése. A másik lényeges tartalmi változás a közigazgatási nemperes eljárásokra vonatkozó szabályozás integrálása a közigazgatási perjogi szabályok általános rendszerébe.

A módosítás tehát magában foglalja az ágazati szabályozások általános közigazgatási hatósági eljárásjogi- és perjogi rendszerrel való összehangolását, így az Ákr. és a Kp. által bevezetett terminológiai újítások átvezetését, illetve számos, a Kp. rendelkezéseivel párhuzamos vagy azzal ellentétes rendelkezés deregulációját.

Az Ákr. egyik legnagyobb újítása az Ákr. alkalmazásának elsődlegessége, a kódextől csupán szűk körben van lehetőség eltérni. A módosítások döntő többsége csupán terminológiai-technikai jellegű, a céljuk az ágazati törvények és a Kp. koherenciájának megteremtése.[18]

A jogszabály alapján az egyfokú agrár-szakigazgatás rendszere- és felügyeleti szervei az alábbiak szerint alakultak:

2.ábra: Az egyfokú agrár-szakigazgatási rendszer Forrás: Olajos István: Az élelmiszerlánc In: *Agrárjog előadás 2023. május 24.* 15.dia

Az ábrából a cikkünk számára érdekes élelmiszerlánc és állatvédelmi ügyek mindegyike továbbra is az járási hivatal állategészségügyi és élelmiszerlánc-biztonsági osztályán (hatósági ügyek) vagy a kormányhivatal Élelmiszerlánc-biztonsági és Állategészségügyi Osztályán indul.

[16] Ennek biztosítása érdekében teszi lehetővé a törvényjavaslat az eltérést a Kúria jogértelmezésétől, ha az az ügy körülményei vagy az Alaptörvénnyel való összhang érdekében szükséges. Az eltérést az eljáró bíró (tanács) köteles külön indokolni. Az eltérés megalapozottságának vitatását lehetővé kell tenni a felek számára, amelyre elsősorban a büntető eljárási, a polgári- és a közigazgatási perrendtartásokról szóló törvényekben biztosított rendes és rendkívüli jogorvoslati eszközök alkalmasak.

[17] Az egységes jogértelmezés érdekében a változásra okot adó 2019.évi CXXVII. törvény új jogorvoslati eszközként biztosítja a jogegységi panaszt. Mindez a Bszi. jogegységi eljárásra vonatkozó szabályainak pontosítását is szükségessé teszi.

[18] A változások összefoglalására lásd: dr. Varga Judit: 2019.évi CXXVII. törvény általános indoklása (T-08016 -s számú törvényjavaslatként az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások megteremtésével összefüggő módosításáról In: https://uj.jogtar.hu/#doc/db/4/id/A1900127.TVI/ (letöltés ideje: 2023. december 5.)

A hatóság felett szakmai felügyeletet a NÉBIH Élelmiszerlánc Biztonsági Elnökhelyettese gyakorol. A peres képviseletet azonban a megyei kormányhivatal perképviseleti osztálya látja el mindkét szervezeti egység tekintetében. Tehát a védhetőség és a jogszabályi előírások betartása kapcsán a közvetlen alárendeltségben álló megyei osztály és az önálló jogi személy alárendelt szerveként működő járási osztály tevékenységéért e két osztálynak a kormányhivatal perképviseleti osztályával kellene egyeztetni, melyre a határozatok meghozatala során ritkán kerül sor.[19]

5.A hatásköri kormányrendelet szerepe és szerkezete az agrár-szakigazgatásban

Az agrárigazgatásba tartozó hatósági eljárásra az Ákr szabályait kell megfelelően alkalmazni. Az agrárigazgatási szervek kijelölésekor a kapcsolódó ágazati jogszabályok 20 hatóság elnevezését alkalmazva csak a hatóság megjelölését említik.[20]

Az, hogy az ágazati jogszabályként mezőgazdasági igazgatási, élelmiszerlánc-felügyeleti vagy állatvédelmi hatóságként megjelölt szerv, a hatósági hierarchia mely pontján léphet be, ezt az illetékességi szabályok határozzák meg. A szerv hatáskörét a mai napig a 383/2016. (X. 2) Kormányrendelet tartalmazza.[21]

A rendeletben 20 pontban jelölnek ki hatósági jogköröket. A hatósági jogkör kijelölésére mindig az adott ágazati jogszabályok felhatalmazó rendelkezései az irányadók, amelyek a kormányt hatalmazzák föl rendeletalkotásra.[22]

A húsz hatáskör a következő: agrárkár megállapító szerv, állatvédelmi hatóság, borászati hatóság, erdészeti hatóság, élelmiszerlánc-felügyeleti szerv, földmérési és térinformatikai hatóság, földrajzi árujelzőket ellenőrző hatóság, géntechnológiai hatóság, halgazdálkodási hatóság, ingatlanügyi hatóság, mezőgazdasági igazgatási szerv, növénytermesztési hatóság, fajtavizsgálatot végző, illetve állami elismerési nyilvántartást végző szerv, minősítést végző hatóság, őstermelői nyilvántartást vezető hatóság, pálinkaellenőrző hatóság, szolgáltatás felügyeletét ellátó hatóság, talajvédelmi hatóság, telekalakítási hatóság, telepítési hatóság, tenyésztési hatóság, termőhelyi katasztert vezető hatóság, illetve vadászati hatóság.[23]

Emellett a rendelet tartalmazza a szakkérdések vizsgálatára felhatalmazott úgynevezett szakhatóságok felsorolását is. Szakkérdések vizsgálata az alábbi eljárásokban jelenik meg, állatkísérleti eljárások, erdészeti hatósági eljárások, élelmiszerlánc-felügyeleti eljárások, halgazdálkodási eljárások, gyümölcsültetvény telepítésére vonatkozó eljárások, talajvédelmi eljárások, vadászati eljárások és újrahasznosítási eljárások.[24]

A rendelet mellékletekben pedig a különböző hatáskörök illetékességének, illetékességi területének megjelenését tartalmazza a jogszabály.[25]

---

[19] Az ábra elemzése kapcsán lásd: OLAJOS István: Élelmiszerlánc *Agrárjog előadás III. éves joghallgatók számára* Miskolc, 2023.május 24. 15.dia és a róla szóló magyarázat – a továbbiakban Olajos (2023)

[20] Lásd: 383/2016 (X.2) Korm. rendelet a földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatot ellátó szervek kijelöléséről – a továbbiakban kijelölő rendelet.

[21] A probléma értelmezéséről lásd: OLAJOS István (2023/A): A földművelésügybe tartozó hatósági és igazgatási feladatokat betöltő szervek kijelöléséről szóló kormányrendelet alkalmazási anomáliái a gyakorlatban In: *„Új kutatási irányok az agrár –és környezetjog területén III.* konferencia Szeged, 2023. 10.20 2-3 dia

[22] Lásd: kijelölő rendelet preambulum

[23] Lásd: kijelölő rendelet IV. fejezet 1-20/A alcímeit.

[24] Lásd: kijelölő rendelet V. fejezet alcímei

[25] Lásd: II. számú melléklet erdészeti körzetek illetékességi területei, III. számú melléklet: Az élelmiszerlánc-felügyeleti szervként élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi hatáskörben eljáró járási hivatalok illetékességi területe IV. számú melléklet: A növénytermesztési hatóságként több vármegyére kiterjedő illetékességgel eljáró kormányhivatalok illetékességi területe, V.számú melléklet: A gazdaságátadást érintő feladatok tekintetében mezőgazdasági igazgatási szervként több vármegyére kiterjedő illetékességgel eljáró kormányhivatalok illetékességi területe.

A hatóságok kijelölése úgy történik, hogy ahol a jogszabály konkrétan egy hatóságot érinti, ott a jogszabály hivatkozásával megjelölik, hogy melyik jogszabály melyik pontjában említett eljáráson melyik hatóságot kell érteni.[26]

A hatóságnak az eljárást lezáró határozatában mindig meg kell jelölni azt a kijelölő rendelkezést, mely alapján megfelelő illetékességgel eljárt az adott ügyben.[27] A hatáskört rendező kijelölés, tekintettel az ügy jellegére, mindig csak egy jogszabályi hely és egyfajta hatóság megnevezése lehet még akkor is, ha az adott szervhez a kijelölő rendelet alapján többfajta hatósági jogkör is van telepítve.[28]A legfontosabb és ilyen jellegű területek, amelyeket az élelmiszerlánc-felügyeleti, illetve állatvédelmi hatóságok eljárásait tartalmazzák.[29]

6. A szemle szabályai, és annak hatása a szemle alapján meghozott határozatra

Az állatvédelmi és az élelmiszerláncról és hatósági feladatairól szóló törvény alapján indult állategészségügyi, élelmiszer-felügyeleti, élelmiszerlánc-felügyeleti és állategészségügyi járványügyi eljárások általában olyan hivatalból induló eljárások, ahol a hivatal észleli a jogszabály be nem tartásának jogkövetkezményeit és erre hivatkozva a helyszíni szemle eljárást követően, annak megállapításai alapján von le eljárás megindítására vonatkozó következtetést.[30]

A helyszíni szemlére viszont szigorúan alkalmazni kell a helyszíni szemle Ákr.-ben meghatározott szabályait. Lényegében szó szerint be kell tartani a szemle eljárási szabályait.[31]
Helyszíni szemle leginkább az ügyfél előzetes értesítésével indul, akinek jelenléte és közreműködése elsődleges a jogszabályok betartása kapcsán.[32]
Ugyanilyen lényeges, hogy a helyszínen készített, minden hatósági megállapítást tartalmazó jegyzőkönyv egy példányát köteles az ellenőrzöttnek átadni, és az ügyfélnek az ellenőrzéshez megfelelő megállapításai vannak, azt a helyszíni szemle jegyzőkönyv egy példányával rögzíteni kell.[33]

Nagyon fontos, hogyha a bejelentés előzi meg a helyszíni szemle eljárást, előzetesen csak azokat a feltételezéseket lehet a helyszíni szemle elrendelésekor foganatosítani, amelyek a bejelentésben szerepelnek. Tehát, ha a bejelentés arról szól, hogy nagyon bégetnek az ellenőrzött állatai, tehát valószínű, hogy feltételezhető, hogy nem ad nekik megfelelően inni és enni, akkor ez állatvédelmi ügyben induló eljárásnak minősül, és nem lehet azokat a speciális eljárási szabályokat alkalmazni, amelyek az élelmiszerlánc típusú ügyekben annak élelmiszerláncára gyakorolt hatása miatt engedélyezett.[34]

---

[26] Pld: Az Ávtv. 19/A. § (2) bekezdésében, 24/A. § (1), (2), (4) és (8) bekezdésében, 24/B. § (1), (2) és (4) bekezdésében, 24/C. § (1)–(4) bekezdésében, 41. § (1) bekezdésében, 42/A. § (1a) bekezdésében foglaltak tekintetében az élelmiszerlánc-biztonsági és állategészségügyi hatáskörben eljáró járási hivatal a kijelölt állatvédelmi hatóság. Kijelölő rendelet 6§ (6). bekezdés

[27] Lásd: Ákr 81§ (1) bekezdése és ehhez kapcsolódó kommentár

[28] Lásd: a Kúria Kfv.VI.37.289/2023/6.számú ítéletének elvi tartalma (47): Ha a közigazgatási szerv jogszabály rendelkezése folytán több különböző hatáskört gyakorol, akkor az azokra vonatkozó szabályokat hatáskörönként elkülönítve kell alkalmaznia. Nem párosíthatja önkényesen a különböző hatáskörben gyakorolható hatósági jogköröket.

[29] A járási hivatal Élelmiszerlánc-Biztonsági és Állategészségügyi osztálya az alábbi hatósági hatásköröket gyakorolja: állatvédelmi hatóság, élelmiszerlánc-felügyeleti szerv, géntechnológiai hatóság, pálinkaellenőrző hatóság, szolgáltatás felügyeletét ellátó hatóság, telepítési hatóság, tenyésztési hatóság. Lásd: kijelölő rendelet alcímei

[30] OLAJOS (2023) 14-16 dia

[31] Ákr. 34.fejezet 68-70§

[32] Ákr. 68§ (2). bekezdés

[33] Lásd: helyszíni szemle jegyzőkönyv nyomtatvány az ellenőrzött megjegyzései rovatát.

[34] Az Éltv. 44§-a alapján élelmiszerlánc esemény alapos gyanúja esetén az ellenőrző hatóság jogosult: az ellenőrzött helyiségbe, illetve létesítménybe belépni; ellenőrizni; iratokat, dokumentációt, adathordozókat megismerni és azokról másolatot, illetve kivonatot készíteni; eljárása dokumentálására a helyszínen kép-, illetve hangfelvételt készíteni; eljárásához térítésmentesen mintát venni; hatósági mintavétel esetén az ügyfél kérésére - ellenmintát venni; élelmiszerlánc-esemény alapos gyanúja esetén a lezárt helyiség felnyitásával, az ott tartózkodó személyek akarata ellenére is a lezárt ingatlanok területére belépni és ott az ellenőrzést lefolytatni akkor is, ha azok egyidejűleg lakás

Tehát nem lehet az ügyfél jelenléte nélkül bemenni, ott rögzíteni a dolgokat, lefoglalni az ellenőrzött tárgyait, és alapvetően nem lehet az ügyfél jelenléte nélkül megtenni ezeket a tevékenységeket kivéve ha a helyszíni szemlére életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzetben, azonnali eljárási cselekmény érdekében van szükség.[35]

Ha azonban az ügyféli jelenlét hatósági ellenőrzést meghiúsítaná, az Ákr. vonatkozó szakaszai szerint ezt be kell jelenteni előzetesen az ügyészségnek, meg kell várni az ügyészség engedélyét, és az elvégzett eljárási cselekmény utólagos vizsgálata kapcsán akkor minősül jogszerűnek, hogyha az ügyész ezzel kapcsolatosan eljárási cselekményeket nem engedélyez.[36] Tehát érdemes megvárni az előzetes ügyészi engedélyt és nem utólagosan az esetleges ügyészi intézkedésnek kitenni magát az ellenőrzés kapcsán. Az ügyésznek az előzetes bejelentés alapján joga van az eljárási cselekményt megtiltani.[37]

Ugyanígy fontos az okirati jellegű helyszíni szemlejegyzőkönyv minden szabályát betartani. Tehát ott rögzíteni kell minden lényeges megállapítást. A megállapításokat fényképfelvételekkel lehet alátámasztani. A megállapításokat, ha nincsen az ellenőrzött jelen, helyszíni szemle jegyzőkönyvben az ellenőrző két hatósági tanúnak a helyszínen alá kell írnia, és a helyszíni szemle jegyzőkönyv egy példányát haladéktalanul, még az eljárás megindítása előtt köteles a hatóság eljuttatni az ellenőrzöttnek.[38]

A szemle jegyzőkönyv közokiratnak minősül, az annak okiratiságra vonatkozó kritériumai szerint hitelesen tanúsítja a benne foglaltak valódiságát. Ám a valódiságra vonatkozó vélelem megdől, ha kiderül, hogy a helyszíni szemle jegyzőkönyvben rögzített tények némelyike nem felel meg a valóságnak.[39]

Ha a tárgyaláson kiderül, hogy a helyszíni szemle jegyzőkönyv, melyet azonnali eljárási tevékenység miatt rendeltek el, és ez volt az alapja a eljárás alá vont jelenléte nélküli megtartásának, nem a helyszínen készült el, és a hatósági tanú azt másnap írta alá, akkor erőteljesen megkérdőjelezhető, az abban rögzített megállapítások valóságtartalma is.[40]

Szintén megkérdőjelezhető a helyszíni szemle jegyzőkönyv tartalma abban az esetben, ha az eljárás alá vont bizonyítékokat nyújt be a rendelkezésére álló takarmány mennyiségére nézve, és annak a helyszíni szemlében nem rögzített helyiségeket jelöl meg fellelhetőségi helyeként. Ebben az esetben egy előzetes értesítés nélküli kiegészítő jegyzőkönyvvel a hatóságnak ellenőriznie kellett volna az ügyféli nyilatkozat valóságtartalmát, figyelemmel arra, hogy a kiegészítő jegyzőkönyv a helyszíni szemle jegyzőkönyvvel azonos bizonyítási eszköznek tekinthető.[41]

7. Összegző megállapítások

A 2009-től a hatályba lépő élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló jogszabály az addigi különálló élelmiszerlánc állategészségügyi, állategészségügyi, járványügyi és állatvédelmi hatósági feladatokat egy egységes rendszerbe vonta össze. A rendszer lényege az volt, hogy legyen egy átfogó, az élelmiszerlánc teljességét felügyelő olyan hatóság, amely képes a szükséges tagállami intézkedéseket is megtenni az Európai Unióban biztosított élelmiszerek

céljára szolgálnak, továbbá szállítóeszközöket, dokumentációt, számviteli bizonylatokat ellenőrizni. In: Olajos (2023) op .cit 17.dia

[35] Ákr. 70§ (3).bek. 1 fordulat

[36] KOVÁCS Róbert (2023): Felülvizsgálati kérelem a Miskolci Törvény, mint Közigazgatási Bíróság által meghozott 5.K.700.526/2022/23.számú ítélete ellen Miskolc, 2023. április 30.

[37] Lásd: Ákr. 70§

[38] KOVÁCS (2023) 3-5.p.

[39] KOVÁCS (2023) 4-6.p.

[40] KOVÁCS (2023) 4p. 6. alpont

[41] lásd: Szegedi Törvényszék K. 700.957/2022/8. illetve Budapest Környéki Törvényszék K. 700.137/2023/8. illetve a Ket. gyakorlatából BH1998. 566. Nem jogszabálysértő, ha a közigazgatási szerv a helyszíni szemléről felvett jegyzőkönyvet utóbb kiegészíti.

szabad áramlásának káros hatásai tekintetében, és biztosítani azt, hogy ez a jog, illetve a Magyar Élelmiszerkönyvvel rögzített minőségi követelmények minden élelmiszer tekintetében biztosítva legyen.

A közigazgatási reform azonban nem állt meg 2009-ben. 2010-ben a középszintű közigazgatási szervek összevonásával a teljes agrárigazgatás, és nem csak az élelmiszerlánccal érintett része a kormányhivatalok részévé vált, amelyben a kormányhivatal szervezeti háttere biztosította a közigazgatási hatósági eljárás működésének anyagi, illetve eljárásjogi alapvető feltételeit.

Az eljárások, amelyek az ekkor még kétfokú közigazgatási eljárás után indultak, tipikusan kormányhivatal jogi osztálya felügyeletébe kerültek, amelyek az addig speciális hatósági jogköröket nehezen tudták ellátni.

Tovább bonyolódott a helyzet, amikor 2020-ban egyfokúvá vált a közigazgatás, és elvált egymástól a közigazgatási hatósági feladat, a közigazgatási engedélyeztetési feladattól. A hatósági feladat általában a járási hivatalok körébe tartozó állategészségügyi és élelmiszerbiztonsági osztályok, míg az engedélyeztetési feladat a kormányhivatal keretébe tartozó, immár agrár főosztályba integrált élelmiszerbiztonsági és állategészségügyi osztályok feladatává vált. De mivel mind a kettő hatósági eljárás egyfokúvá vált, a meginduló közigazgatási eljárások hatósági támogatását, a terület szabályait kevésbé ismerő kormányhivatal központi jogász részlege látta el, és neki lett volna feladata az eljárásban érvényesülő ügyféli jogok, illetve a közigazgatási eljárás jogszerűségének megfelelő felügyelete, hogy ezek védhetőek legyenek a bíróságok előtt.

Példánkban két problémát hoztunk föl. Egyrészt az első fokon eljáró járási hivatalok nehezen tudják elkülöníteni egymástól, pláne az állattartás területén az erre épülő állatvédelmi és élelmiszerlánc-felügyeleti ügyeket, és nem veszik észre, hogy a hivatkozási alapról szóló jogszabály teljesen más, mint az ő hatáskörüket kijelölő rendelkezés.

Éppen ezért lényeges és precedens értékű az állatvédelmi ügyben meghozott idézet Kúria Kfv. 37.289/2023/6. számú ítélete, amelyben a Kúria elvi éllel kimondja, hogy egymástól elkülönített eljárást köteles indítani, állatvédelmi és élelmiszerlánc ügyekben a hatóság. Ez a kúriai álláspont azzal is alátámasztható, hogy míg élelmiszerlánc ügyekben ügyészségi felhatalmazás nélkül is speciális jogkörei vannak az élelmiszerbiztonságból, helyszíni szemlét végző hatósági állatorvosnak és élelmiszerfelügyelőnek, addig állatvédelmi ügyekben az ilyen jellegű eljárásokhoz előzetes ügyészi értesítés szükséges, és abban az esetben lehet cselekményt elvégezni, amennyiben az ügyész jóváhagyja az ilyen jellegű eljárási cselekmények lefolytatását. Amennyiben ez nem volt, az egész eljárás jogszerűségét megkérdőjelezi.

Szintén lényeges probléma a szemle Ákr. 70§-ában említett halaszthatatlan eljárási cselekményére vonatkozó szabályozása, mely majdnem minden élelmiszer, élelmiszerlánc és állatjóléti ügy alapja.

Mikor helyszíni a szemle? Akkor hogyha különleges eljárási cselekmény azonnali eljárást követel, a helyszíni szemle jegyzőkönyv megfelelő okirati rögzítése. Ha nincsen jelen az ellenőrzött, hatósági tanúknak alá kell írnia a jegyzőkönyvet, és rögzíteni kell az esetleges megjegyzéseket, és megállapításokat a jegyzőkönyvben, szintén a helyszínen, ugyanis ez alapozza meg az eljárási cselekmény kivételes jellegét. Ha egy helyszíni szemle jegyzőkönyv nem a helyszínen készül, abban az esetben a benne foglalt és rögzített tények valósága is megkérdőjelezhető.[42]

[42] Kommentár a Ket a Ket 56-57B§-aihoz In: BARABÁS Gergely, BARANYI Bertold, BOROS Anita, F. ROZSNYAI Krisztina, FAZEKAS János, FAZEKAS Marianna, FORGÁCS Anna, HOFFMAN István, HOFFMANNÉ NÉMETH Ildikó, HUBER Gábor, KAPA Mátyás, KOVÁCS András György, KOVÁCS Tamás, LAPSÁNSZKY András, MUDRÁNÉ Láng Erzsébet, NAGY Marianna, SZALAI Éva, SZEGEDI László: *Kommentár a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényhez* In: https://uj.jogtar.hu/#doc/db/1/id/A0400000.KET/ts/20130901/

Pláne akkor, hogyha az ügyfél nyilatkozatával olyan helyszíni területeket jelöl meg, takarmány, takarmány fellelhetőségi helyeként, amelyek a helyszíni szemle jegyzőkönyvben nem szerepeltek. Ebben az esetben az ügyféli nyilatkozat figyelmen kívül hagyása, a helyszíni szemle jegyzőkönyvben rögzítettek valódiságát és bizonyítékként való felhasználását kérdőjelezi meg.

Mindezekből a levonható tanulság a következő. A földművelésügyi hatáskörben eljáró hatóságok, pláne, hogyha több hatáskör is a működési körükbe tartozik, hajlamosak az ügyek összevonására azon a jogcímen, hogy ők látják el az összes hatósági jogkört. Azonban az adott jogkörökre vonatkozó anyagi és legtöbbször az eljárási jogszabályok is különböznek, és ezeknek egy eljárásban összevonása a bizonyítás és a bizonyíthatóság eredményességét veszélyeztetik.

Az általános eljárási szabályok érvényesülése mellett speciális jogszabályt csak akkor lehet alkalmazni, ha egyértelmű, hogy az ügyben érintett minden hatósági jogkörre és egyenként is megvan az ügyben eljáró hatóságnak a hatásköre és illetékessége is és ugyanazon anyagi és eljárási szabályok betartása mellett lehet eljárni (ugyanazon hatósági jogkört látnak el.)

Ha ez nem bizonyítható, a helyszíni ellenőrzésben megállapított minden jogsértés körében önálló földművelésügyi eljárást köteles indítani a hatóság, és csak teljesen azonos ügyben érvényesíthető a többszöri eljárásra vonatkozó büntetés kiszabási gyakorlat szabályai.

FELHASZNÁLT IRODALOM:

1. BOGNÁR Lajos - SZIEBERTH István: Dogmák és paradigmák az élelmiszerlánc-felügyeletben: az állatorvos szerepe a változó világban In: *Magyar állatorvosok lapja, 2022/ 8. sz. 495-507*
2. GRÁF József: T-5450 -es törvényjavaslat az Élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló törvényről általános indoklás 76.p. In: *https://www.parlament.hu/irom38/05450/05450.pdf*
3. KOVÁCS Róbert (2023): Felülvizsgálati kérelem a Miskolci Törvényszék, mint Közigazgatási Bíróság által meghozott 5.K.700.526/2022/23.számú ítélete ellen Miskolc, 2023. április 30.
4. NAGY Tünde - BORS Edina - BARTYIK Tünde - WYSZOCZKY Gábor*:* Az egységes élelmiszerlánc-felügyelet, hatósági kontroll az élelmiszerláncban Magyarországon *Focus medicinae 2014/ 3. sz. 25-29*
5. MEZŐSZENTGYÖRGYI Dávid (2007): A Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal szervezeti felépítése és működése In: *https://www.slideserve.com/ivi/a-mez-gazdas-gi-szakigazgat-si-hivatal-szervezeti-fel-p-t-se-s-m-k-d-se* (letöltés ideje: 2023.12.04)
6. OLAJOS István (2020): Az agrár-szakigazgatási rendszer reformja- A középszintű közigazgatás átalakítása In: *Változó magyar agrárstruktúra speciálkollégium* Miskolci Egyetem 2020. május 11.
7. OLAJOS István (2023): Élelmiszerlánc *Agrárjog előadás III. éves joghallgatók számára* Miskolc, 2023.május 24. 15.dia és a róla szóló magyarázat
8. OLAJOS István (2023/A): A földművelésügybe tartozó hatósági és igazgatási feladatokat betöltő szervek kijelöléséről szóló kormányrendelet alkalmazási anomáliái a gyakorlatban In: *„ Új kutatási irányok az agrár –és környezetjog területén III.* konferencia Szeged, 2023. 10.20
9. REITERER Zoltán: Az élelmiszerlánc-szereplők feladatainak egyes kérdései In: *Publicationes Universitatis Miskolcinensis. Sectio Juridica et Politica,* 2014/ 32 199-213
10. REITERER Zoltán: Az élelmiszerlánc és hatósági felügyeletének aktuális jogkérdései In: *Agrár- és környezetjog,* 2016/20. sz. 122-130
11. VARGA Judit: 2019.évi CXXVII. törvény általános indoklása (T-08016 -s számú törvényjavaslatként az egyes törvényeknek az egyfokú járási hivatali eljárások

megteremtésével összefüggő módosításáról) In: *https://uj.jogtar.hu/#doc/db/4/id/A1900127.TVI/*
12. Kúria Kfv.VI.37.289/2023/6.számú ítélete
13. A Miskolci Törvényszék, mint Közigazgatási Bíróság által meghozott 5.K.700.526/2022/23.számú ítélete
14. Szegedi Törvényszék K. 700.957/2022/8. számú ítélete
15. Budapest Környéki Törvényszék K. 700.137/2023/8.ítélete
16. Kommentár a Ket a Ket 56-57B§-aihoz In: BARABÁS Gergely, BARANYI Bertold, BOROS Anita, F. ROZSNYAI Krisztina, FAZEKAS János , FAZEKAS Marianna, FORGÁCS Anna, HOFFMAN István, HOFFMANNÉ NÉMETH Ildikó, HUBER Gábor, KAPA Mátyás, KOVÁCS András György, KOVÁCS Tamás, LAPSÁNSZKY András, MUDRÁNÉ Láng Erzsébet, NAGY Marianna, SZALAI Éva, SZEGEDI László: *Kommentár a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényhez* In: https://uj.jogtar.hu/#doc/db/1/id/A0400000.KET/ts/20130901/

THE DUAL PERSPECTIVE OF STEPHANUS WERBŐCZY'S NATURAL LAW THEORY

WERBŐCZY ISTVÁN TERMÉSZETJOGÁNAK KETTŐS DIMENZIÓJA

ANNA PETRASOVSZKY*

Absztrakt: Werbőczy István "Hármaskönyve" – azáltal, hogy kora szellemiségének megfelelően ötvözte a római és kánonjogot a helyi szokásjoggal és egyesítette a theocentrikus világképet a politikai hatalom ideológiájával – döntően meghatározta a magyar jogi gondolkodás irányvonalát, jelentős hatással volt a magyar jogi kultúra és a jogászképzés formálására. Az "*una eademque libertati*s" elv mentén egységes nemesi réteget hirdetve, a nemesi renden belül egyfajta politikai egyenjogúságot teremtett. Ugyanakkor szokásjogot összefoglaló művével Werbőczy elméleti síkon lefektette a jobbágyság teljes jogfosztottságát is, ami pedig hosszú évszázadokra kikezdhetetlenné tette a magyar jogrend rendi értelmezését, "Hármaskönyve" nemcsak a jogi gyakorlatban, hanem elméleti hatásában is kulcsfontosságú maradt. A tanulmány e kettősség eszmei hátterét igyekszik feltárni.

Kulcsszavak: *Természetjog, Werbőczy Tripartituma, szokásjog, szabadságjogok, az uralkodói hatalomgyakorlás forrása*

Abstract: István Werbőczy's 'Tripartitum' decisively influenced Hungarian legal thought by combining Roman and canon law with local customary law, and theocentric worldview with the ideology of political power. It significantly impacted the formation of Hungarian legal culture and legal education. He promoted the principle of *'una eademque libertatis'*, creating a form of political equality within the noble class. At the same time, Werbőczy's work summarising customary law also laid down the complete disenfranchisement of the serfs on a theoretical level, which made the interpretation of the Hungarian legal system by the order unpredictable for many centuries. His 'Book of Three' remained crucial not only in legal practice but also in its theoretical impact for centuries. The paper seeks to explore the ideological background of this duality.

Keywords*: law of nature, Werbőczy's Tripartitum, customary law, liberties, source of sovereign's power*

1. Introduction

1.1.The influence of Stephanus Werbőczy on the evolution of Hungarian legal theory

The first remarkable traces of Hungarian natural law thinking can be found in István Werbőczy's legal book entitled *'opus juris consuetudinarii inclyti regni Hungariae'* [1], known as the Tripartitum in the public consciousness. As a renaissance man, Werbőczy was familiar with both ancient culture and the thought of his own age. He was a lawyer with a deep knowledge of local customary law, Roman and canon law, and was also well-educated in theology[2]. His law book, which determined the legal culture of Hungarian society for centuries, was the first step in the scientific cultivation of Hungarian law and the creation of a gradually institutionalised legal education based on it. Prior to Werbőczy's work, the law-expert Hungarian society lacked the category of lawyers who were educated in Roman law and integrated it into Hungarian law. However, the 16th century

* **DR. PETRASOVSZKY ANNA PhD**
Associate professor
University of Miskolc, Faculty of Law
Institute of Legal History and Iurisprudence
Department of Legal History
3515 Miskolc-Egyetemváros
anna.petrasovszky@uni-miskolc.hu

[1] The Customary Law of the Renowed Kingdom of Hungary in Three Parts

[2] Translators' Preface (SÁNDOR Kolozsvári, KELEMEN Óvári) to the reprint edition of Werbőczy's Hármaskönyve, WERBŐCZY István Hármaskönyve, Szikra Nyomda, Pécs, 1989. XIV.

brought a change in the legal profession, and the practical and theoretical practice of law increasingly became a secular profession. Lawyers from the middle and lower nobility and the bourgeoisie increasingly filled positions requiring legal knowledge in the service of the royal power, in the chancellery, the court and other central organisations, and even in the administration of the counties. This led to the spread of legal literacy.

Stephen Werbőczy himself came from a poor family of the lower nobility, and the family's financial rise was due to his father's position as deputy royal master of the stewards and István Werbőczy's activities as a lawyer [3]. At that time, most Hungarian jurists were practitioners, and Stephanus Werbőczy was one of the few lawyers who had probably studied abroad, combining almost all kinds of practical legal knowledge with the theoretical issues of contemporary legal science known in Europe, and Stephanus Werbőczy was one of the few lawyers who had probably studied abroad, combining almost all kinds of practical legal knowledge with the theoretical issues of contemporary legal science known in Europe. At that time, the Hungarian legal scholars were mostly practitioners[4], and Stephanus Werbőczy was one of the few jurists who had probably studied abroad, combining almost all kinds of practical legal knowledge with the theoretical issues of contemporary legal science known in Europe.

The philosophy of law and government that prevailed in Europe at the time was based on the theological system of St Thomas Aquinas[5]. According to the scholastic view, the ultimate regulatory principle of statutory and customary law was natural law as the reflection of eternal Divine Reason[6]. Werbőczy's mission was to put an end to legal uncertainty by fulfilling the royal commission for the collection of Hungarian customary law. He did not simply compile a collection of customary law norms, but sought to incorporate this legal theory into the metaphysical worldview of his time', thus raising the legal culture of the Hungarians to the level of the other states of the *'Respublica Christiana'*, and 'consciously seeking the relations between law and universal human truths'[7].

2. Stephanus Werbőczy's Humanistic Theocentric Worldview

Stephanus Werbőczy's humanistic theocentric worldview helped to create the theoretical legal foundations necessary for the modern concept of the state among the Hungarian legal intelligentsia. At the beginning of the 16th century, a new philosophy of law emerged that questioned the supernatural origins of law and moved away from the universal worldview, but Werbőczy adhered to traditional medieval legal theory. In line with Werbőczy's theistic worldview, the humanistic conception of law accepted profane elements[8]. This modern, individual-centred legal philosophy, developed by William Ockham[9], a Franciscan monk[10], derives the origin of secular power from the will of the people. This type of humanistic conception of natural law found in Werbőczy's Tripartitum is in harmony with the scholastic natural law theory which emphasizes the inseparability of law and morality, assuming a divine, eternal plan

[3]MEZEY Barna: Az ötszáz esztendős jogkönyv, *Jogtörténeti Szemle*, 2015/1, 1. FRAKNÓI Vilmos: *Werbőczi István*, Magyar Történeti Életrajzok, Magyar Történelmi Társulat, Budapest, 1899. 9. RÁCZ György: *Az igazi Werbőczy, Halálának 400. évfordulóján*, Stephaneum Nyomda, Budapest, 1941. 5-6.

[4] BÓNIS György: *A jogtudó értelmiség a Mohács előtti Magyarországon*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1971. 7.
[5] PETRIK Béla: Werbőczy István Hármaskönyve, *Hitel* 27/ 11. 24
[6] NAGY Ernő: Werbőczy és a felvilágosodás, Palaestra Calalsanctiana, *A piaristák doktori értekezései az 1932. évtől,* no. l35., Juhász István könyvnyomdája, Szeged, 1941. p. 1.
[7] NAGY: i. m. 2.
[8] SZÁSZY István: Werbőczy és a magyar magájog, In: *Werbőczy István*, Szerk. BALÁS P. Elemér Acta Juridico-Politica 2., Nagy-nyomda, Kolozsvár, 1941.103.

[9] GÁL Gedeon: William of Ockham Died "impenitent" in April 1347, *Franciscan Institute Publications*, 42. 1982. 90-95.
[10] NYÍRI Tamás: *A filozófiai gondolkodás fejlődése*, Budapest, Szent István Társulat, 1973. 174-176.

for the world (*lex divina, lex aeterna*), therefore a personal, providential God. Werbőczy believed that human laws should be derived from divine laws. He argued that a state governed by laws based on divine laws is the only way to maintain order. Any law that contradicts divine law is invalid, regardless of the consent of the people or how long it has been practiced. [11]

According to the theocentric natural law represented by Werbőczy, the basis of law is the just divine law, and only from this can the validity of the law be derived, thus, a godless law cannot form law. In Wervőczy's system, however, human laws receive a secular interpretation: *'For human law is first of all a people's ordinance, whereby something is done in common by the dignitaries with the people*; [...] *for all the power of ordinance and law-making formerly belonged to the people*.' [12] In this sense, for Werbőczy, the source of law is the will of the people[13]. This conception is closely connected to the social contract theory which essentially formed Werbőczy's state theory, and which was not unfamiliar to him, since nominalism developed by William Oacham had already become popular by the 14th century. Werbczy's public law conception centres around the delegated character of royal power [14]. He argues that

'*When the Hungarians* [...]*, chose and crowned him* [our holy king], [...] *they handed over the full power of rule and dominion, as well as the jurisdiction of their holy crown, delegating it to the king of their own free will*'[15]

Werbőczy's theorem concludes that rulership can only be attained through election by the nobles, and that a noble title can only be obtained through appointment by the ruler[16].
Thus, the origin of the public power exercised by the ruler in Werbőczy's view is the noble communion expressed in the principle of '*una eademqe nobilitas*'. Werbőczy formulated this principle not only to create a balance between the positions of power of the ruler and the nobility but also to maintain the balance of power between the upper nobility and the common nobility.[17]

3. Werbőczy as a Politician of the Renaissance

Werbőczy's conception of public law breaks with the medieval view of the divine origin of royal power. His aim is to involve the noble party, of which he himself is a member, in the exercise of public power by establishing the ideological basis of the delegated nature of royal power. His thinking reflects the Renaissance spirit of the practical politics of his contemporary, Niccolò Machiavelli. The philosophy of the state of Machiavelli and the work of Werbőczy have a mechanistic approach in common[18]. In The Sovereign (*Il Principe*), which Machiavelli began writing around 1512, before Werbőczy's Tripartite, although it was not published until after his death in 1532, he openly rejects the medieval doctrine of rule by the grace of God. Machiavelli's main focus is on the sanctioning and ideologising of the means of seizing political power.

---

[11] "*Ideo leges humanae emanare debent a lege divina. Nam illa respublica sola est ordinata, quae legibus regulatis, lege divina gubernatur. Lex ergo, contra legem divinam, nec populi assensu, nec consuetudine diuturna est valida.*" Tripartitum, Prolog., Tit. 6. § 7. WERBŐCZY István Hármaskönyve, 1989. 31.

[12] "[...] *humana lege* [...] *est constitutio populi, qua majores natu cum pleblibus aliquid sanxerunt.*[...] *cum omnis potestas constitutionis, et condendae legis, quae olim apud populum fuerat* " Tripartitum, Prolog., Tit. 6. § 1. WERBŐCZY: i. m. 29-30.

[13] BÓNIS György: Törvény és szokás a hármaskönyvben, In: *Werbőczy István*, Szerk. BALÁS P. Elemér Acta Juridico-Politica 2., Nagy-nyomda, Kolozsvár, 1941.137-139.

[14] NAGY: i. m.15.

[15] "*Postquam vero* [...] *Hungari venere, et eundem sponte in regem elegere, pariter et coronavere; omnis* [...] *facultas, plenariaque potestas, in jurisdictionem sacrae coronae regni hujus, et per consequens in principem, ac regem nostrum, a communitate, et communitatis ab auctoritate, simul cum imperio, et regimine translata est,*" Tripartitum, Pars I. Tit.3. § 6. WERBŐCZY: i. m. 59.

[16] "*Neque enim princeps, nisi per nobiles eligitur, nequ nobilis, nisi per principem creatur,*" Tripartitum, Pars I. Tit.3. § 7. WERBŐCZY: i. m. 58.

[17] MÁTHÉ Gábor: A közjogtörténeti alapok folytonossága, *Iustum aequum salutare* 12/4., Budapest, 2016. 55.

[18] CSEKEY István: Werbőczy és a magyar alkotmányjog, In: *Werbőczy István*, Szerk. BALÁS P. Elemér Acta Juridico-Politica 2., Nagy-nyomda, Kolozsvár, 1941.78-79.

The logic of Machiavelli's Renaissance thought is also reflected in Werbőczy's Tripartite[19]. In Werbőczy"s fictitious theory, the ceremony of the king's coronation and the Holy Crown itself, which in its original sense conveys divine grace and symbolizes royal power, 'reeived a party political colouring and became a symbol of noble rights[20]. As a result, it became an effective tool for achieving political goals. This faithfully served Werbőczy's ambitions, which were manifested in breaking down the decisive role of the aristocracy in the exercise of public power and bringing the commoners into this position. Werbőczy's concept of the Holy Crown is a theoretical construct that integrates the exercise of public power within the framework of religious orders. The practical goal of codifying the unified noble rights served as the constitutional basis. This codification would bring the commoner party to power, displacing and depriving the peasantry of their rights for centuries. Werbőczy is considered a characteristic Renaissance politician due to his ambitious view, which ideologically and practically grounds the acquisition of political power. According to Ernő Nagy, the constitutional basis of the Tripartite reflects the political struggles of the time, and he considers Werbőczy's conception of public law to be practical, in contrast to his theocentric jurisprudence.
Furthermore, he says of Werbőczy's concept of the state that it lacks a metaphysical basis and is characterised by political calculation and the stubborn pursuit of a goal. [21].

4. Populus Werbőczyanus as the Source of Public Power

By establishing the principle of '*una eademque libertatis, exemptionis et immunitatis praerogativa*', Werbőczy, according to Bálint Hóman and Gyula Szekfű, protected Hungarian society from the danger of feudal disintegration.[22]. With this theory, which placed the exercise of public power on a broader social basis and assumed a unified nobility at the level of principle, Werbőczy proclaimed the political equality of the entire nation - essentially the noble nation - and its freedom and equality within the framework of the political nation: *'Nevertheless, the lords of Hungary, the archbishops, bishops and barons, and the other magnates, nobles and dignitaries enjoy the same privilege of freedom and exemption from taxes in respect of their nobility and their worldly goods; there is no greater freedom for any lord and no lesser freedom for any noble'*. This view corresponds to the social changes of the Renaissance, which broadened political horizons and dramatically increased the importance of national identity.. [23]

The *populus Werbőczyanus* was permeated by the idea of independence appearing with a self-awareness of orders, claiming its right to elect a king and its order privileges,[24] reflecting the unique world of Hungarian humanism. Werbőczy elevated the commoners to the same level as the upper nobility as members of the Crown of equal rights and held the commoners as the sole nation-preserving force.[25]

[19] BALÁS P. Elemér: Werbőczy, a modern ember, In: *Werbőczy István*, Szerk. BALÁS P. Elemér Acta Juridico-Politica 2., Nagy-nyomda, Kolozsvár, 1941., 5-7.

[20] NAGY: i. m.16.
[21] NAGY: i. m.16.
[22] HÓMAN Bálint, SZEKFŰ Gyula: *Magyar Történet* II, Budapest, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1935. 590.
[23] NAGY: i. m.18.
[24] MEZEI Barna: i. m., 4.
[25] NAGY: i. m.18.

5. Abandoning the Thomistic Concept of Freedom

Werbőczy distinguished between the nobility and the common people (plebs)[26], with the former being referred to as 'the people' and the latter as those who were not noble. The Tripartitum reflects this social order, which was based on privilege and the donation system, established by Wervőczy and by dividing society into nobility and serfdom. Following the defeat of the nationwide uprising of Dózsa in 1514, the Diet incorporated the most significant regulations issued as punishment into the third part of Werbőczy's Tripartitum, titled 'The condition and laws of the peasantry, known as serfs'[27]. In this section, Werbőczy states that although these people had previously enjoyed the privilege of freedom to move from their place of residence to any other place of their choice whenever they wished, their freedom was completely taken away last summer. They rose suddenly in the so-called Kuruc rebellion against the entire nobility under the leadership of György Székely [György Dózsa], and as a result, they fell into the crime of eternal disloyalty and entered into the absolute and perpetual servitude of their lords'.[28]

With this distinction, Werbőczy breaks with the human image characteristic of his legal doctrine. He quotes St. Thomas Aquinas, who posits that man is naturally free and exists for his own sake[29].

In his legal philosophical exposition, Werbőczy discusses civil rights that consider the benefit of individuals, natural law that is valid as a common property of all mankind and as an evangelical commandment, and the law of nations.[30]. In the third part of the Tripartitum, the author discusses serfdom, which is a state of complete deprivation of personal and property rights. The author states that the serf has no property rights, "except for wages and rewards", and that "the entire land belongs to the lord".[31] Werbőczy's Tripartitum defined the fate of serfdom for centuries. The Tripartitum served as a reference from 1588 to the 1790 Diet.

6. Afterword

Stephanus Werbőczy's Tripartitum, written in 1514, had a significant impact on the development of Hungarian law. It was applied in legal practice until 1848 and had a decisive theoretical influence. Werbőczy's legal and state philosophy theorems reflect a dual outlook. His theory of law and justice aims to evoke a theocentric worldview. According to Werbőczy's interpretation, justice is the quality that gives everyone dignity[32].

---

[26] "*Populus enim eo differt a plebe, quo species a genere. Nam appellatione populi, universi nobiles, tam magnates, quam inferiores, etiam ignobilibus computatis, significantur; plebis autem nominatione, soli ignobiles intelleguntur. intelleguntur.*" Tripartitum, Pars II. Tit. 4. § 2., WERBŐCZY: i. m. 58.

[27] "*De villanorum, quos jobaggones nuncupamus, conditionibus, et legibus*" Tripartitum, Pars III. Tit. 25. WERBŐCZY István Hármaskönyve, 1989. 402.

[28] "*Et quamvis omnes istae nationes* [...] *hac libertatis praerogativa hactenus gavisi fuerint; ut dum, et quandocunque voluissent, de loco residentiae ipsorum ad alia loca, quae maluissent, justo terragio deposito, debitisque eorum persolutis, liberam sese moraturos conferendi habuissent facultatem: hujusmodi tamen ipsorum libertatem superiore hac aetate, propter seditionem, et tumultuariam eorum adversus universam nobilitatem, sub nomine cruciatae, ducu cujusdam secleratissimi latronis Georgii Zekel appellati insurrectionem ex eoque notam perpetuae ifidelitatis eorum incursionem, penitus amiseruntl. Dominisque ipsorum terrestribus, mera et perpetua jam rusticitate subjecti sunt.*" Pars III. Tit. 25. § 2. WERBŐCZY: i. m. 406.

[29] "*Homo est naturaliter liber et propter seipsum existens*" Thomas Aquinas, Sum. Theol. II-II, q. 64, a. 2, ad 3. cites FRIVALDSZKY János: Az emberi személy és annak méltósága jogfilozófiai perspektívában - különös tekintettel a jogalanyiséghoz és az élethez való jog aktuális kérdéseire, *Acta Humana*, *Human Righst Publications* l1. Ludovika University Press, 2014. 19.

[30] Tripartitum Prologus, Tit. 2. §. 3-7. WERBŐCZY: i. m. 24-25.

[31] "*nam rusticus praeter laboris mercedem, et praeminum, in terris domini sui, quantum ad perpetuitatem, nihil juris habetl: sed totius terrae proprietas, ad dominum terrestrem spectat, et pertinet.*" Pars III. Tit. 30. § 7. WERBŐCZY: i. m.. 414.

[32] "*Item justitia: est habitus bonus, tribuens cuique suam dignitatem,*" Tripartitum Prologus Tit. 1. § 1. in: WERBŐCZY István Hármaskönyve, Pécs, Szikra Nyomda, 1989. 20.

When discussing the concept of justice, the author cites Saint Gregory, who refers to the natural law, divine law as written in the Mosaic laws and the Evangel. The author's views on the state and society are influenced by the ideology of Renaissance Humanism, which ultimately aims to seize and retain power, even if it means depriving individuals of their rights - as seen in the case of the peasantry referred to as serfs. Werbőczy departed from his previous Thomist legal theoretical approach and rejected the medieval view of the divine origin of royal power. He focuses on the ideology of the transfer of authority and includes the commoner's layer, of which he is a member, in the exercise of power. However, he completely excludes the peasant layer, which formed the significant base of the Dózsa uprising. For centuries, Werbőczy's concept of natural law has had a dual nature, which has resulted in the Hungarian legal system having a duplex set of rights that apply to both nobles and non-nobles.[33].

[33] This includes the similarity of the privileges of the citizens of the state to those of the nobility.

Literature:

BALÁS P. Elemér: Werbőczy, a modern ember, Werbőczy István, (szerk.: BALÁS P. Elemér) *Acta Juridico-Politica* 1941/2., Nagy-nyomda, Kolozsvár, 1941.

BÓNIS György: *A jogtudó értelmiség a Mohács előtti Magyarországon*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1971.

BÓNIS György: Törvény és szokás a Hármaskönyvben, Werbőczy István, (szerk.: BALÁS P. Elemér) *Acta Juridico-Politica* 1941/2., Nagy-nyomda, Kolozsvár, 1941

CSEKEY István: Werbőczy és a magyar alkotmányjog, Werbőczy István, (szerk.: BALÁS P. Elemér) *Acta Juridico-Politica* 1941/2., Nagy-nyomda, Kolozsvár, 1941.

FRAKNÓI Vilmos: *Werbőczi István*, Magyar Történeti Életrajzok, Magyar Történelmi Társulat, Budapest, 1899.

FRIVALDSZKY János: Az emberi személy és annak méltósága jogfilozófiai perspektívában - különös tekintettel a jogalanyisághoz és az élethez való jog aktuális kérdéseire, *Acta Humana*, *Human Righst Publications*, l1. Ludovika University Press, Budapest, 2014.

Gedeon, GÁL: William of Ockham Died "impenitent" in April 1347, *Franciscan Institute Publications*, Volume 42. 1982.

HÓMAN Bálint, SZEKFŰ Gyula: *Magyar Történet*, vol. II., Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 1935.

MÁTHÉ Gábor: A közjogtörténeti alapok folytonossága, *Iustum aequum salutare*, 12/4. 2016.

MEZEY Barna: Az ötszáz esztendős jogkönyv, *Jogtörténeti Szemle*, 2015/ 1. 2015.

NAGY Ernő: Werbőczy és a felvilágosodás, Palaestra Calalsanctiana, *A piaristák doktori értekezései az 1932. évtől*, l35., 1941.

NYÍRI Tamás: *A filozófiai gondolkodás fejlődése*, Szent István Társulat, 1973, Budapest

PETRIK Béla: Werbőczy István Hármaskönyve, *Hitel*, 27/11. 2014.

RÁCZ György: *Az igazi Werbőczy, Halálnak 400. évfordulóján*, Stehaneum nyomda, Budapest, 1941.

SZÁSZY István: Werbőczy és a magyar magájog, Werbőczy István, (szerk.: BALÁS P. Elemér) *Acta Juridico-Politica* 1941/2., Nagy-nyomda, Kolozsvár, 1941.

WERBŐCZY István Hármaskönyve, Szikra Nyomda, Pécs, 1989.

A SZAKSZERVEZETI TEVÉKENYSÉG KORLÁTOZÁSÁRÓL AZ ALAPTÖRVÉNY TIZENKETTEDIK MÓDOSÍTÁSA FÉNYÉBEN

ON THE RESTRICTION OF ACTIVITY OF UNION INTERESTS IN THE LIGHT OF THE TWELFTH AMENDMENT OF THE CONSTITUTIONAL ACT

RÁCZ ZOLTÁN*

Absztakt: Magyarország Alaptörvényének a tizenkettedik módosítása – többek között – a szakszervezeti képviselet szabályait határozta meg a honvédség esetében. A tanulmány elemzése alá veszi a kollektív munkaügyi szabályok utóbbi években történő változásait és a tizenkettedik Alaptörvény módosítással érintett jogterület nemzetközi szabályokkal való összhangját.

Kulcsszavak: Alaptörvény, kollektív jogok, érdekképviselet, szakszervezet, EJEB

Abstract: The twelfth amendment of the Constitutional Act of Hungary defined, among other things, the rules of trade union representation in the case of the national defense. The study analyzes the changes in the collective labor regulations in recent years and the consistency of the legal area affected by the twelfth amendment to the Constitutional Act with international rules.

Keywords: Constitutional Act, collective rights, advocacy, union, European Court of Human Rights

1. Bevezető

Magyarországon 2011. április 18. napján elfogadták az Alaptörvényt, amely 2012. január 1-jén lépett hatályba. Az elmúlt több, mint egy évtizedben legfőbb jogszabályunk tizenkettő módosításon esett át. A legutóbbi módosítás[1] az Alaptörvény 45. cikkét új (6)-(8) bekezdéssel egészítette ki, amelyek szerint:

„(6) A Magyar Honvédség hivatásos állományú tagjai jogállásáról a Kormány rendeletet alkot, amelyben a feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszter részére felhatalmazást adhat a részletes szabályok megállapítására.

(7) A Magyar Honvédség hivatásos állományú tagjainak a jogállásukkal összefüggő alapvető jogaira és kötelezettségeire vonatkozó szabályok a (6) bekezdés szerinti kormányrendeletben is megállapíthatóak.

(8) A Magyar Honvédség hivatásos állományú tagja jogállásával összefüggésben szakszervezet nem alakulhat és tevékenykedhet. A Magyar Honvédség hivatásos állományú tagja jogállásával összefüggésben működő más érdek-képviseleti szervezet a Kormány rendeletében meghatározott sajátos szabályok szerint alakulhat és tevékenykedhet."

Az új módosítás tehát a honvédség területén változtatta meg az eddigi érdekképviseleti tevékenység szabályait. Jelen tanulmányban azt vizsgáljuk, ezen módosítás mennyiben illik bele az eddigi Alaptörvény-módosítások sorába, illetve, hogyan alakultak a kollektív jogok a tágabb értelemben vett munkajogban az elmúlt több, mint tíz évben, végezetül mennyiben felel meg a módosítás a nemzetközi munkajogi standardoknak.

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

[1] A jelen tanulmány leadása idején (2023. december 20.) a jogszabály nem jelent meg a Magyar Közlönyben

2. Az Alaptörvény eddigi módosításai

Első módosítás (2012. június 18.)
Az első módosítás kiterjesztette a köztársasági elnök javadalmazásáról szóló törvényt a volt államfőkre is, beemelte az átmeneti rendelkezéseket az Alaptörvénybe, továbbá hatályon kívül helyezte az átmeneti rendelkezések 30. cikkét, lehetővé téve ezzel, hogy az MNB és a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletéért felelős szerv összevonásával egy új szervezetet állítsanak fel.
Második módosítás (2012. november 9.)
A második módosítás a választói regisztráció intézményét emelte volna be Alaptörvénybe, ezt azonban az Alkotmánybíróság a 45/2012. (XII. 29.) AB-határozatával megsemmisítette, mondván, az Országgyűlés túllépett az Alaptörvényben foglalt jogalkotási felhatalmazáson, amikor az Alaptörvény átmeneti rendelkezései közé olyan szabályokat is beiktatott, amelyek nem átmeneti rendelkezéseket tartalmaznak.
Harmadik módosítás (2012. december 21.)
A harmadik módosítás megállapította, miszerint a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. A módosítás emellett sarkalatossá tette a földtörvényt, azaz a 2013. évi CXXII. törvényt, amely a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szól.
Negyedik módosítás (2013. március 25.)
A negyedik módosítás nem kevesebb mint 22 cikkben változtatott az Alaptörvényen. Talán ez a törvénycsomag váltotta ki a legnagyobb nemzetközi visszhangot.
Az Európai Bizottság három pontot is kifogásolt:
A kormányzat európai uniós törvény megsértéséért kiszabott bírság kifizetésére különadót vethet ki az állampolgárokra.
Az Országos Bírósági Hivatal elnöke ügyeket irányíthat át egyik bíróságról egy másikra.
A közszolgálati médiára korlátozza a politikai hirdetéseket.
Egy másik vitatott cikk pedig az Alkotmánybíróság által az átmeneti rendelkezésekből törölt részeket emelte be a szövegbe.
Szabó Máté ombudsman a módosítás közjogi érvényességét és alkotmányosságát vitatva az Alkotmánybírósághoz fordult, a testület azonban hatáskör hiányára hivatkozva a 12/2013. (V. 24.) AB-határozatában elutasította az indítványt. A határozathoz Bragyova András, Kiss László, Lévay Miklós és Stumpf István alkotmánybírók különvéleményt csatoltak.
Ötödik módosítás (2013. szeptember 26.)
Az ötödik módosítás orvosolta az Európai Bizottság negyedik módosítást érintő kifogásait. Eszerint kampányhirdetéseket a továbbiakban nemcsak a közmédia sugározhat, hanem a kereskedelmi televíziók és rádiók is. Jogilag valamennyi vallási közösség egyháznak minősül, és a „bevett egyházakkal" az Országgyűlés döntése alapján az állam együttműködhet, azaz adózási és egyéb kedvezményeket nyújthat nekik. A módosítás a Magyar Nemzeti Bankot bízta meg a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletével, és törölte a bírósági ügyáthelyezések lehetőségét. Emellett alaptörvényi szintre került az Országos Bírói Tanács mint az Országos Bírósági Hivatal felügyeleti szerve.
Hatodik módosítás (2016. június 14.)
A hatodik módosítás kiegészítette a különleges jogrendre vonatkozó szabályozást a terrorveszélyhelyzet kategóriájával.
Hetedik módosítás (2018. június 18.)[2]

[2] https://index.hu/belfold/2020/11/11/kilenc_ev_kilenc_alaptorveny-modositas/

A hetedik módosítás kiegészítette a Nemzeti hitvallást a következő mondattal: „Valljuk, hogy a történeti alkotmányunkban gyökerező önazonosságunk védelmezése az állam alapvető kötelessége.”
Az újabb módosítással az állam minden szervének kötelességévé vált az ország alkotmányos önazonosságának és keresztény kultúrájának védelme, és azt is rögzítették, Magyarországra idegen népesség nem telepíthető be. A módosítás szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével. Megtiltották az életvitelszerű közterületen tartózkodást.
Bekerültek az Alaptörvénybe a közigazgatási bíróságok, illetve útmutatást is kaptak a bírák a jogértelmezéshez, miszerint a jogszabályok céljának megállapítása során elsősorban a jogszabály preambulumát, illetve a jogszabály megalkotására vagy módosítására irányuló javaslat indokolását kell figyelembe venni.
Nyolcadik módosítás (2019. december 12.)
Míg a hetedik módosítással a parlament az Alaptörvénybe emelte a közigazgatási bíróságokat, a nyolcadik – nem kis nemzetközi nyomásra – visszaállította a bíróságokra vonatkozó rendelkezéseket a hetedik módosítást megelőző állapotba.
Kilencedik módosítás (2020. november 10.)
A kilencedik módosítás tizenkét cikkben változtatott az Alaptörvényen. A módosítás biztosította minden gyermek számára a Magyarország keresztény kultúráján alapuló értékrend szerinti nevelést, és garantálta a gyermek születési nemének megfelelő háborítatlan fejlődését. A módosítás emellett meghatározta a közpénz fogalmát annak érdekében, hogy az alkotmányos szervek gyakorlatában egységes gyakorlat alakulhasson ki.
Tizedik módosítás (2022. május 24.)
Lehetővé tette, hogy a kormány veszélyhelyzetet hirdessen a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, háborús helyzet vagy humanitárius katasztrófa esetén is.
Tizenegyedik módosítás (2022. június 21.)
A törvény a "történelmi önazonosságra, a hagyományőrzésre és a demokrácia nemzeti karakterének erősítésére" hivatkozva a megyék nevét ismét vármegyére változtatta. Továbbá költséghatékonysági szempontokra hivatkozva előírta, hogy azonos napon tartsák meg az Európa Parlamenti és a helyi önkormányzati választásokat.
Az eddigi módosítások időbeli megjelenéséből és a szabályozás alá vont különböző jogterületekből az alábbi következtetéseket lehet levonni.
Előfordultak olyan évek, amikor egyáltalán nem került sor módosításra, de akadtak olyan évek is, amikor több módosítás is történt. A módosítások témáját illetően nagyobb összefüggéseket nem véltünk felfedezni, bár a szakirodalomban megjelent olyan nézet, hogy némely módosítás kapcsán felmerül a gondolat, miszerint „Az alkotmányozó Országgyűlés nem felülbírálja az Alkotmánybíróságot, hanem a testület által értelmezett, kifejtett, de az Országgyűlés által nem megfelelőnek tartott Alaptörvényi szabályon kíván változtatni,”[3] tehát, hogy az Országgyűlés az Alkotmánybíróság alaptörvényi értelmezései miatt módosított azon.

3. A kollektív jogok változásai 2012 óta

A jelenleg hatályos munka törvénykönyve (Mt.) 2012-ben radikálisan átírta a korábbi Mt. kollektív munkajogi részét. Egyrészről jelentős szerkezeti változtatást hajtott végre a régi Mt-hez képest. A kollektív munkajog szabályai immáron nem a törvény első részében, hanem az individuális munkajogi részt követően nyertek szabályozást, ami a terület súlyának az átértékelését is jelentett egyben. A hatályos Mt. nem tartalmaz rendelkezést a háromoldalú

[3] GÁVA Krisztián: Az Alaptörvény módosításai. Pro Bono Publico 2014/2. 46. o.

kollektív tárgyalásokra, vagyis a korábban országos érdekegyeztetés néven szabályozott tripartit tárgyalásokra nézve. Az Mt-hez fűzött általános indokolás szerint ennek a megoldásnak az az oka, hogy az érdekegyeztetés körébe tartozó, alapvetően közjogi természetű joganyag idegen a magánmunkajog szabályozási tárgyától. Ezen indokkal azért nem értettünk egyet már a normaszöveg elfogadásakor sem[4], mert ez a változás megtörte a kollektív munkajog felépített, zárt rendszerének a logikáját és abból kiszakította a kollektív tárgyalásoknak a trapartit típusú területét. Ami a kollektív munkajog (munkaügyi kapcsolatok joga) dinamikáját illeti, az Mt. Harmadik Része először szabályozza az üzemi alkotmányjogot, a koalíció jogát és a kollektív tárgyalások közül a kollektív szerződést. A Negyedik Részben helyezték el a kollektív munkaügyi vita szabályanyagát. A jogalkotó a kollektív munkajog dinamikáját illetően következetlen saját magával szemben is, hiszen a munkaügyi kapcsolatok fogalmát akként határozza meg, hogy a törvény „biztosítja a szervezkedés szabadságát, a munkavállalók részvételét a munkafeltételek alakításában, meghatározza a kollektív tárgyalások rendjét vagy a munkaügyi konfliktusok megelőzésére, feloldására irányuló eljárást". Ehhez képest a Harmadik Rész első helyére az üzemi alkotmányjogot teszi, és ezt követi a koalíciós jog, a kollektív szerződést szabályozó rész, és a következő részben találjuk a munkaügyi konfliktusok feloldását.

A szociális párbeszéd fogalma, szerepe és helyzete jelentős változásokon ment keresztül a 2000-es éveket követően. Az Európai Unió szabályozásával összhangban fogadta el az Országgyűlés az Ágazati Párbeszéd Bizottságokról szóló törvényt, amely az európai szociális párbeszéd magyarországi elterjesztésére tett kísérletet. Az ezzel egy időben megalkotott OÉT-ről szóló törvény viszont kérész életűnek bizonyult, mert a kormányváltást követően az érdekegyeztetés korábbi rendszere helyébe az NGTT keretei között zajló társadalmi párbeszéd lépett. Ezzel megszűnt a szociális partnerek és a végrehajtó hatalom között zajló szociális párbeszéd, helyette a kormány közvetlen részvétele nélküli és a szociális partnereken kívül a magyar társadalom érdekeit képviselő, különböző szervezetek bevonásával történik a „véleménycsere".

Ezen túlmenően jelenleg Magyarországon több fóruma is van az országos szintű szociális párbeszédnek (VKF, OKÉT, KOMT, KÉF), amelyek vagy a rendszerváltás óta működnek (működésük szabályinak megváltoztatásával), vagy szintén a rendszerváltás óta működő szervezetek helyébe léptek, illetve a 2010-es évet követően alakultak meg. Ezen különböző fórumok működésének esetleges összehangolására mindezidáig még kísérletek sem voltak, bár a szakirodalomban[5] megjelentek elképzelések egy új, a gazdasági és a közszférát lefedő ún. szuperfórum megalakítására.

Új elemként jelent meg, hogy az Eszjtv.[6] létrehozta az ESZÉF megnevezésű tripartit érdekegyeztető szervezetet, de jelen tanulmány leadása idején nem találtunk híradást a fórum tényleges megalakulásáról.

Hasonló kollektív munkajogi „sajátosságokkal " találkozhattunk a pedagógusok helyzetét szabályozó státusztörvényként elhíresült jogszabályban is. A törvény a köznevelési ágazati érdekegyeztetés fórumaként a Köznevelés-stratégiai Kerekasztalt jelöli meg, amelynek keretén belül a köznevelésért felelős miniszter az országos önkormányzati érdekképviseleti szervezetek bevonásával a köznevelési ágazatban reprezentatív szervezetekkel egyeztet a munkaügyi kapcsolatokat, a köznevelési foglalkoztatotti jogviszonyt és a köznevelési dolgozók munkaviszonyát érintő ágazati kérdésekben. A Köznevelés-stratégiai Kerekasztal[7] nagyon hasonlóan felépülő érdekegyeztető szervezet, mint a Nemzeti Gazdasági és Társadalmi Tanács (NGTT), hiszen nem klasszikus tripartit jellegű szervezet, hanem több oldalt is bevon a résztvevők körében (pl. egyházi szervezetek). Annyiban is hasonlít az NGTT-re, hogy működésének nincs

[4] RÁCZ Zoltán: Az új Mt. és a munkajogi átmeneti törvény kollektív munkajogot érintő rendelkezéseiről. Sectio Juridica et Politica. Tomus XXXI. Miskolc 2013. 451-452. o.

[5] uo. 33-37.old.

[6] Az egészségügyi szolgálati jogviszonyról szóló 2020. évi C. törvény

[7] https://eduline.hu/kozoktatas/szerdan_ulesezik_a_megujult_koznevelesi_ker_9TBGEA

szilárd jogszabályi alapja és csak konzultatív hatáskörrel rendelkezik. Ehhez a megállapításhoz kapcsolódnak az NGTT-t ért kritikák[8], amelyeknek a lényege, hogy az ilyen típusú szervezetek (ide értve a Köznevelés-stratégiai Kerekasztalt is) nem lehetnek egy valódi érdekegyeztetés fórumai, hiszen egyrészről nem minősülnek a klasszikus, tripartit típusú érdekegyeztető szervezeteknek, ahol a végrehajtó hatalom egyeztet a munka világának szociális partnereivel (munkáltatói és munkavállalói érdekképviseleti szervezetekkel), másrészről az ilyen szervezetek nem rendelkeznek valódi, az érdekek érvényesítését ténylegesen is szolgáló jogosítványokkal (pl. véleményezési joggal), csupán a konzultáció biodíszleteinek minősülnek.

A kollektív jogok körében az utolsóként elemezni kívánt részterület a munkaküzdelemhez való jog, nevezetesen a sztrájkjog kérdése.
Véleményünk szerint az Alaptörvény teljesen másképp ítéli meg a sztrájkjogot mint alapjogot a korábbi Alkotmányhoz képest. Az Alaptörvény XVII. cikk (2) bekezdése alapján „Törvényben meghatározottak szerint a munkavállalóknak, munkaadóknak, valamint szervezeteiknek joguk van ahhoz, hogy egymással tárgyalást folytassanak, annak alapján kollektív szerződést kössenek, érdekeik védelmében együttesen fellépjenek, vagy munkabeszüntetést tartsanak". Ezzel az Alaptörvény jelentős mértékben átalakította a sztrájkjog tartalmát. Elsődlegesen látható, hogy megszűnik a törvény kétharmados jellege, amely jelzi a szabályozási tárgy jelentőségének csökkenését. Jelentős változás a jelenleg hatályos szöveghez képest, hogy az Alaptörvény szó szerinti értelmezése alapján a munkabeszüntetés a munkaügyi kapcsolatokban résztvevő mindkét felet (munkáltató és munkavállaló) megilleti, ami alkotmányi szintre emeli a munkabeszüntetés lehetőségét a munkáltató oldaláról (kizárás). Találkozunk olyan véleménnyel, amely szerint a jogalkotót nem vezérelte az Alaptörvény megfogalmazásakor a kizárás intézményének alkotmányjogba történő beépítése.[9] Egy ezt megerősítő másik álláspont[10] szerint a jogalkotó azért nem gondolhatott a munkáltatókat megillető kizárás intézményének ezen szöveggel történő szabályozására, mert az EU Alapjogi Charta mintául szolgáló nem magyar nyelvű szövegei egyértelművé teszik, hogy itt kifejezetten a munkavállalói munkabeszüntetésről (sztrájkról) van szó, csak az ilyen jellegű munkamegtagadás részesül alkotmányos védelemben. A magunk részéről úgy gondoljuk, hogy amennyiben a jogalkotó nem kívánta a munkabeszüntetés lehetőségét a munkáltatók számára is biztosítani, úgy az Alaptörvény szövegében a korábban részleteiben ismertetett nemzetközi gyakorlatnak megfelelően kellett volna definiálni a sztrájkjogot a munkabeszüntetés fogalom használata helyett, mert így félreértésekre ad okot a normaszöveg.[11]

4. A szakszervezeti érdekképviselet

Az egyik általánosan elfogadott definíció szerint a „szakszervezet a munkavállalóknak az ún. koalíciós szabadság, mint univerzális emberi jog alapján létrejövő sajátos társadalmi szervezete, amelynek célja a munkavállalók érdekeinek előmozdítása és védelme".[12] A következő fejezetben részletesen elemezzük azokat a nemzetközi munkajogi normákat, amelyek a magyar jogrend részét képezik és amelyek a szervezkedés jogát, koalíciós jogot, a szervezkedés szabadságát szerte a világon biztosítják.

[8] „A munkaügyi érdekegyeztetés három évtizede" konferencia. Miskolc, 2023. március 23.
[9] BERKE Gyula megjegyzése az MTA Jogtudományi Intézete által 2011. április 22-én tartott A magyar sztrájkjog jelene és jövője című konferencián.
[10] JAKAB András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei, HVG-ORAC, Budapest, 2011, 220. old.
[11] JAKAB Nóra-MÉLYPATAKI Gábor-PRUGBRGER Tamás-RÁCZ Zoltán-TÓTH Hilda: A kiszolgáltatottabb fél védelme a munkajog eszközeivel. Bíbor Kiadó 2022. 147. o.
[12] SZABÓ Imre Szilárd: A szakszervezet jogállása a magyar munkajogban. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Novissima Kiadó 2022. 71. o.

A magyar jogalkotó is megalkotta a szakszervezet legáldefinícióját[13], amelynek értelmében a szakszervezet a munkavállalók minden olyan szervezete, amelynek elsődleges célja a munkavállalók munkaviszonnyal kapcsolatos érdekeinek előmozdítása és megvédése[14]
Az Mt. csak azokat a szervezeteket részesíti a szakszervezeti jogokban (Mt. 272-275. §), amelyek a legáldefiníció szerint szakszervezetnek minősülnek. A többi szervezetet (leginkább egyesületeket) nem illetik meg ezek a jogok, hiszen az egyesülési jogból nem következnek ezek a jogosítványok.[15] Azért van tehát nagy jelentősége annak, hogy egy szervezet jogi szempontból szakszervezetnek minősül-e vagy sem, mert amennyiben nem nyeri el ezt a közjogi státuszt, úgy kikerül a munkajog hatálya alól, munkajogi értelemben nem minősül munkajogi jogalanynak és nem élhet azon szakszervezeti jogokkal, amelyek a szakszervezeti státuszból adódnak.

5. Az Alaptörvény tizenkettedik módosítása és annak megítélése a nemzetközi normák tükrében

Az Alaptörvény tizenkettedik módosítása a 45.cikket az alábbiakkal egészített ki:
„(6) A Magyar Honvédség hivatásos állományú tagjai jogállásáról a Kormány rendeletet alkot, amelyben a feladat- és hatáskörrel rendelkező miniszter részére felhatalmazást adhat a részletes szabályok megállapítására.
(7) A Magyar Honvédség hivatásos állományú tagjainak a jogállásukkal összefüggő alapvető jogaira és kötelezettségeire vonatkozó szabályok a (6) bekezdés szerinti kormányrendeletben is megállapíthatóak.
(8) A Magyar Honvédség hivatásos állományú tagja jogállásával összefüggésben szakszervezet nem alakulhat és tevékenykedhet. A Magyar Honvédség hivatásos állományú tagja jogállásával összefüggésben működő más érdek-képviseleti szervezet a Kormány rendeletében meghatározott sajátos szabályok szerint alakulhat és tevékenykedhet.”
Az Alaptörvény módosítás esetében a törvényjavaslat indokolása sem ad eligazítást arra nézve, hogy milyen megfontolások vezérelték a jogalkotót a szakszervezeti tevékenység teljes megtiltása ügyében, hiszen valódi indokot nem találunk a dokumentumban, gyakorlatilag az indokolás csupán megismétli a normaszöveget.
Az ombudsman 2016-ban hasonló szabályozási területen, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál már vizsgálta a szervezeti működés megtiltásának kérdését és azt a megállapítást tette, hogy „a polgári nemzetbiztonsági szolgálat hivatásos állományú tagjai szakszervezeti egyesülési jogának kizárása visszásságot okoz az Alaptörvény VIII. cikk (2) és (5) bekezdésével összefüggésben, ugyanis az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt alapjog korlátozási klauzulán túlmenően, az Alaptörvény VIII. cikk (5) bekezdésen foglalt szakszervezeti egyesülési jog lényeges tartalmát sértvén kerül megalkotásra, mely kizárás sem az egyesülési jog tartalmából, sem a hazai jogrendszer részét képező nemzetközi egyezmények értelmezéséből nem vezethető le.”[16]
A szakszervezeti tevékenységnek a honvédség kereteiben való megtiltása ellentétes az ILO 87. sz. egyezmény 9. cikk 1. pontjával és az ILO 151. sz. egyezmény 1. cikk 3. pontjával, amelyek lehetővé teszik a nemzeti jogalkotásnak az eltérési lehetőséget a szakszervezeti működés területén a fegyveres erők és a rendőrség esetében, de a jog teljes elvétele nem vezethető le ezen felhatalmazásból.[17] Mindkét egyezmény előbb idézett pontja ugyanis azt rögzíti, a nemzeti jogalkotás milyen mértékben alkalmazza az egyezmény előírásait. A „mértékben” szóhasználat

[13] KISS György: Alapjogok kollíziója a munkajogban. Pécs 2010. 498. o.
[14] Mt. 270. § (2) a) pont.
[15] KISS id. mű 498. o.
[16] Az alapvető jogok biztosának jelentése az AJB-2047/2016. sz. ügyben. 11. o.
[17] https:// munkastanacsok.hu Szabó Imre Szilárd: Szervezkedés szabadsága fegyveres testületekben? Valójában mit engednek meg a nemzetközi munkajogi szabályok 2023. november 23.

alapján egyértelműen rögzíthető, hogy a két egyezmény csak a szervezkedési jog mértéke tekintetében enged eltérést, a koalíciós szabadság teljes megtiltását nem teszi lehetővé.
Az Európai Szociális Karta Szervezkedési jog címszó alatt, az 5. cikkben arra kötelezi a tagállamokat, hogy ne korlátozzák a munkavállalók és munkaadók szervezkedéshez való jogát. Az egyezményt aláíró tagállamok, mint „szerződő felek" arra vállaltak kötelezettséget, hogy nem csorbítják a szervezkedés szabadságát.
Az Emberi Jogok Európai Bírósága[18] 2014-ben hozott ítéletével megállapította, miszerint ellentétes az egyesülési joggal, hogy Franciaországban a fegyveres erők tagjai nem csatlakozhatnak egyéb szakszervezethez[19], ami sérti az Emberi Jogok Európai Egyezménye 11. cikkét.
A fentiek fényében erősen kétséges, hogy a honvédség területén történő szakszervezi tevékenység teljeskörű megtiltása megfelel-e a nemzetközi munkajogi normáknak.

[18] LAMM Vanda: A nemzetközi bíróságok kialakulása, elterjedése, megsokszorozódásának következményei. 7.1. IJOTEN szócikk.
[19] Libertis 2014. december 11.

Felhasznált irodalom:

1. GÁVA Krisztián: Az Alaptörvény módosításai. Pro Bono Publico 2014/2.
2. RÁCZ Zoltán: Az új Mt. és a munkajogi átmeneti törvény kollektív munkajogot érintő rendelkezéseiről. Sectio Juridica et Politica. Tomus XXXI. Miskolc 2013.
3. JAKAB András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei, HVG-ORAC, Budapest, 2011.
4. JAKAB Nóra-MÉLYPATAKI Gábor-PRUGBRGER Tamás-RÁCZ Zoltán-TÓTH Hilda: A kiszolgáltatottabb fél védelme a munkajog eszközeivel. Bíbor Kiadó 2022.
5. SZABÓ Imre Szilárd: A szakszervezet jogállása a magyar munkajogban. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Novissima Kiadó 2022.
6. KISS György: Alapjogok kollíziója a munkajogban. Pécs 2010.
7. https:// munkastanacsok.hu Szabó Imre Szilárd: Szervezkedés szabadsága fegyveres testületekben? Valójában mit engednek meg a nemzetközi munkajogi szabályok 2023. november 23.
8. https://eduline.hu/kozoktatas/szerdan_ulesezik_a_megujult_koznevelesi_ker_9TBGEA

A TELEPÜLÉSFEJLESZTÉS ÉS A HELYI KÖZÖSSÉG VISZONYA A XXI. SZÁZADBAN

THE RELATIONSHIP OF THE URBAN DEVELOPMENT AND THE LOCAL COMMUNITY IN THE XXI. CENTURY

RITÓ EVELIN*

Abszrakt: A településfejlesztés Magyarországon alapvetően a helyi önkormányzatok és a központi közigazgatás, mindenekelőtt a kormány közös feladata. A településfejlesztés, mint folyamat számos szereplő részvételét kívánja meg, amely esetében megfigyelhető a digitalizáció erőteljes hatása is. Jelen tanulmány a településfejlesztés és a helyi közösség kapcsolatát helyezi a középpontba kifejezetten elméleti és dogmatikai oldalról megközelítve a választott kutatási témát.

Kulcsszavak: településfejlesztés, helyi önkormányzat, helyi közösség, társadalmi részvétel, digitalizáció

Abstract: Settlement development in Hungary is basically the joint task of local governments and the central public administration, above all the government. Settlement development as a process requires the participation of many actors, in which case the strong impact of digitization can also be observed. The present study focuses on the relationship between settlement development and the local community, approaching the chosen research topic specifically from a theoretical and dogmatic point of view.

Keywords: settlement development, local government, local community, public participation, digitization

Bevezető gondolatok

Az önkormányzatok irányítása alatt álló településrendezési folyamat során a településfejlesztési tervek kidolgozása és végrehajtása történik, amelynek célja a települések gazdasági és társadalmi életfeltételeinek javítása, a lakosság jobb életminőségének biztosítása.[1]

A településfejlesztést megelőző tervezés az a folyamat, amelynek során egy település meghatározza saját jövőjét, a hozzá vezető utat, kijelöli a feladatokat és a megvalósítást biztosító eszközöket, valamint a végrehajtás során érintett szereplőket és határidőket is.[2]

A településfejlesztés alapjainak fogalmi kérdésköre

A településfejlesztéshez kapcsolódó tervezés segít meghatározni a legfontosabb megoldásra váró kérdéseket, megtalálni a település erősségeit, a legfontosabb lehetőségeit, amelyek kiegyenlíthetik a hátrányokat, és minimumra csökkenthetik a kockázatokat és veszélyeket. A településfejlesztési tervezés magában foglalja az információk összegyűjtését, a fejlesztés lehetséges változatainak

* **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) PP. 78-89.

[2] BELUSZKY, P. – KOVÁCS, Z. – OLESSÁK, D.: A terület- és településfejlesztés kézikönyve. Budapest, CEBA Kiadó, 2001. 423.

feltárását, különös figyelemmel azokra a következményekre, melyekre a ma hozott döntések jelentős hatással lehetnek.[3]

Az itt megjelenő alapelvek között szerepel a hatékonyság elve, amely kiemelt szerepet játszik a célok, eszközök, akciók megvalósítása során. A közösség széles körű bevonása erősíti a kommunikációt, szélesíti a település társadalmának nagyfokú részvételét a döntéshozási folyamatokban, segít az érdekek és a különböző értékrendek integrálásában, elősegíti a szabályozott döntéshozatal megvalósítását és a sikeres végrehajtást.[4]

A településfejlesztés alapja egyfajta stratégiai tervezés, amely a térbeli szempontokon kívül kitér a helyi politika más területeire is. A település jellegétől, fejlődési fázisától, az ott élők igényeitől függ, hogy a fejlesztésnek ezen alapdokumentumai milyen igazgatási területeket helyeznek a középpontba. Kiemelt terület lehet a településarculat kialakítása és módosítása, a gazdaság, különös tekintettel a munkahely-teremtésre és a munkavállalók képzésére, a település szociális szolgáltatásainak fejlesztése, a kommunikáció, a környezetvédelem, a közlekedés és a közművek egyaránt.[5]

A településfejlesztés három, egymással összefüggő, mégis eltérő időtávra osztható:

1. hosszú távú (12–20 évre szóló stratégia) terv,

középtávú (általában a választási ciklushoz igazodó) fejlesztési program, amelyhez a megvalósítás időterve és becsült költségei tartoznak;

rövid távú (1–2 éves) fejlesztési, cselekvési program, az éves költségvetéssel összhangban.

A szabályozás strukturáltsága mellett pozitívum, hogy meghatározásra kerültek különböző általános és speciális feltételek egyaránt, amelyek lehetőséget biztosítanak arra, hogy különbséget tegyünk a települések között, hiszen kiemelt figyelmet kell fordítani az egyes települések sajátosságaira is.

A stratégiaalkotás során nem lehet figyelmen kívül hagyni az adott település földrajzi elhelyezkedését, gazdasági helyzetét, jogi környezetét, az ott jellemző kultúrát és az emberi tényezőket sem. Ezen állítás különösen igaz a helyi önkormányzatok esetében, hiszen a rájuk jellemző szabályozás és a résztvevők nagy száma teszi indokolttá a megalapozott és körültekintő stratégiaalkotást.[6] Úgy gondolom a helyzetelemzés szerepének erősítése hasznos célt szolgálna, mivel a tényleges helyi adottságok és igények felmérése, összesítése, valamint elemzése a hatékony stratégiaalkotást biztosítaná.

Azt láthatjuk, hogy napjainkban kifejezetten nehéz egy hosszútávú stratégia megalkotása, hiszen gyorsan változnak a minket körülvevő tényezők, sok esetben akár a stabilnak látszó dolgok válnak nagyon rövid idő alatt elavulttá.

Ha átfogóan vizsgáljuk a stratégiaalkotást, lényegében azt láthatjuk, hogy egy aktív helyi közösség nélkül, illetve az említett közösség bevonása nélkül a tevékenység lényegét veszíthetjük el.[7]

A stratégiaalkotást megelőző tervezés lényege és rendeltetése annak feltárása, hogy milyen lehetséges megoldási módok által lehet a kívánt célt elérni.[8] A stratégiai célok mindig a jövőképből indulnak ki, majd később társítják hozzá egyértelmű erőforrásokkal az elérhető

[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%81s rendeze%CC%81s.pdf 9-11.

[5] FUTÓ, P. – SZESZLER, ZS.: A településfejlesztési koncepció készítésének módszerei az EU-ban és Magyarországon. Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége (letöltve: http://xn--tosz-5qa.hu/uploads/dokumentumok-kiadvanyok/telepulesfejlesztesi%20koncepcio.pdf) 6-15.

[6] BŐHM, A.: Helyi társadalom, önkormányzatok, településfejlesztés. Budapest, Agroinform Kiadóház, 2002.

[7] FARKASNÉ GASPARICS, 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.

irányokat. Fontos szempont, hogy a kitűzött célok rangsorolva legyenek, hiszen így kaphatunk egy kiszámítható, és megvalósítható stratégiát. A tervezési folyamat lényeges, hogy a partnerség elvére építve egy kis csoport bevonásával kezdődik, amelyik beindítja a munkát. Ez a csoport aztán együttműködik a közösség egy szélesebb csoportjával, annak érdekében, hogy pontosabban be tudják azonosítani a legjelentősebb ügyeket.[9] Fontos, hogy a tervezési fázisban racionális szempontok szerint legyen vizsgálva, hiszen másképp nem lehet tisztába kerülni a stratégia korlátaival. Az így elkészült terveknek megvalósíthatónak, és fenntarthatónak kell lennie, valamint fontos szempont, hogy széles körű támogatottságot kell élveznie. Utalva a helyi közösség szerepére, a részvételen alapuló tervezési folyamatok sok esetben már a kezdeti szakaszban félresiklanak, mivel a tervezésből kimaradnak a legfontosabb személyek, vagy aránytalanul magasak az elvárások, illetve felmerülhet, hogy nem világosak a felelősségi kérdések. Az előkészítő szakasz végére fontos, hogy bevonásra kerüljenek a helyi szereplők, hogy egyértelmű elképzeléseink legyenek az igazgatási folyamat további részéről.[10]

A döntés lesz a központi kulcs elem, hiszen a teljes folyamat e köré a „mozzanat" köré összpontosul.[11] A tényleges végrehajtás megkezdése előtt a döntést utasítássá kell átalakítani és az érintett szereplőkkel kell közölnünk. Lényeges, hogy a tájékoztatás mellett egyértelmű szerepek és feladatok legyenek, rögzítve legyen a felelősség kérdése.[12] Fontos, hogy a végrehajtó szakaszban folyamatos legyen az ellenőrzés, az elvégzett akár részfeladatokról is legyen visszacsatolás, azonban bármennyire tökéletes egy stratégia, mindig csak a végrehajtás után derül ki, hogy a gyakorlatban sikeres lesz-e.[13]

A közösség szerepe kiemelt a stratégiaalkotás során, hiszen a legtöbb esetben nem a nulláról indul a tevékenység, és a mozgásterét is az éppen aktuális gazdasági, politikai és jogi környezet határozza meg. Mégis azt mondhatjuk, hogy a legnagyobb hatása a közvetlen környezetnek van, mivel egy hatékony és megalapozott stratégia a közösségre épít, és közösen történik a végrehajtása is. GÁSPÁR a stratégiaalkotást közösségi tevékenységnek aposztrofálta, ezzel is hangsúlyozva annak szerepét. Elfogadva álláspontját, rögzítem, hogy a társadalom szereplői nemcsak elmondják a jövőre vonatkozó terveiket és az elkészült szakértői dokumentumokról a véleményüket, hanem az egész stratégia alkotási és végrehajtási folyamatban aktívan szerepet vállalnak.[14] Elengedhetetlen, hogy felmérésre kerüljön a közösség aktuális helyzete és képességei, a stratégia által kínált lehetőségek közösség által történő elfogadása vagy elutasítása, a dokumentum pontosítása és véglegesítése, a végrehajtásban való közreműködés, valamint végezetül a változásokra való nyitottság.[15]

---

[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 (letöltve: 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_Fejlesztespolitika_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 (letöltve: 2022. május 26.) 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.

[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 (letöltve: 2022. május 28.)

[15] GÁSPÁR, T.: A stratégiaalkotás új módszertani kihívásai. Budapest, Ecostat, 2008.

A teljes folyamat során nagy hangsúlyt kell fektetni a kockázatviselők személyére, fórumokat kell biztosítani a párbeszédek kialakítására, a bizalom megalapozására és a stratégia iránti elkötelezettség érdekében. Mindemellett fel kell készülni a lehetséges ellenállások kezelésére is.[16]

A nyilvánosság azért kap kiemelt szerepet, mert a helyi közösségek fontos közvetítő rendszert jelentenek az önkormányzati szervek demokratikus működésében. Lényegében kommunikációs csatornaként is szolgál, lehetőséget teremtve a közérdekű információk megismerésére, elérésére, terjesztésére, összefoglalására és kritikájára. A nyilvánosság és a kommunikáció lehetőséget ad a párbeszédre a döntéshozó és a döntés által érintettek között. A helyi közhatalmat gyakorló önkormányzati szervek esetében is elmondható, hogy alapvető szükségleteik között szerepel a helyi társadalommal való állandó kapcsolat, a külső impulzusok folyamatos kommunikációja, befogadása, feldolgozása, hasznosítása.[17] A Mötv. rögzíti a széles körű nyilvánosságot biztosító jogi kereteket, azonban az önkormányzatoknak intézményesíteni kell az önkormányzati döntéshozatal átláthatóságának helyi eszközeit a helyi szabályozások, a civil szektor bevonásának egyes eszközei révén.[18] A nyilvánosság lényegében egy kiemelten fontos eleme a helyi önkormányzat működésének, azonban a Mötv. utal a 46.§ (2) bekezdésében a korlátozásának különböző lehetőségeire.[19]

A vizsgálat alapján arra a következtetésre jutottam, hogy alapelvi jelentőséggel bír, hogy a helyi önkormányzás alanya a helyi választópolgárok közössége, azaz az önkormányzati jogok a közösséget illetik meg.[20]

Ezen belül a településfejlesztés és a helyi közösség közötti kapcsolat rendkívül lényeges, hiszen a helyi közösség az, akiknek az érdekeit és igényeit a településfejlesztési folyamatoknak figyelembe kell venniük.

A digitális átállás következtében egyre inkább teret hódít magának az infokommunikációs eszközök egyes állami mechanizmusokba történő integrálása. A téma szempontjából nehézséget okoz az a dogmatikai homály, és fogalmi zavar, ami az e-demokrácia és az e-kormányzás között jelenik meg. Az említett két fogalmat nagyon gyakran szinonimaként nevesítik és használják, ami arra vezethető vissza, hogy a két jogintézmény céljai jelentős mértékben fedik egymást, mindkettőnek alapját jelenti a digitalizáció és az IKT eszközök alkalmazása, valamint az alkalmazott jogi eszközöknek a köre is átfedésben van, hiszen mindkettő esetében megjelenik a részvétel, illetve a transzparencia is.[21]

A legfőbb különbség mégis azt gondolom, hogy egészen egyértelmű, hiszen az e-demokrácia alapvetően politikai oldalról közelíti meg a részvétel lehetőségét, és a polgárok számára egy széleskörű politikai töltetű részvételi eszközrendszert biztosít. Ezzel szemben az e-kormányzat a digitalizáció által kínált lehetőségek alkalmazásával a közigazgatás működését alakítja át alapjaiban.[22] Egyes megközelítések szerint azzal, hogy a részvételi eszközöket

---

[16] CSATH, M.: Stratégiai tervezés és vezetés. Nemzeti Tankönyvkiadó Rt., Budapest, 2004. 88-92.

[17] CSANÁDI, G. – CSIZMADY, A. – KŐSZEGHY, 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 Mötv. 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, összeférhetetlenségi, méltatlansági, kitüntetési ügy tárgyalásakor, fegyelmi büntetés kiszabása, valamint vagyonnyilatkozattal 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 értetek, de nélkületek! 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.

[22] A tanulmány témája miatt indokoltnak tartom az általános fogalmi és jogi környezet vizsgálata mellett az elektronikus és digitális formák elemzését is.

digitalizáljuk nem valósul meg az e-demokrácia, kizárólag a kommunikáció egy új formája jöhet létre – közigazgatási szempontból – a szakirodalom ezt a fajta kommunikációs fejlődést az e-kormányzat körébe sorolja.

A részvétel szempontjából nagy áttörést hozott a digitalizáció és az új média eszközök megjelenése, amelyek az egyirányú, illetve kétirányú kommunikációt is erőteljesen átalakították. A különböző internetes fórumok, közösségi platformok lehetőséget teremtenek arra, hogy a részvétel eszköztára szélesebb körben elérhetővé váljon.

A részvétel jogi alapjai, a politikai részvétel

A társadalmi részvétel támogatása szempontjából azt láthatjuk, hogy a jogi keretek adottak, a közösség irányába tolmácsolt információk mennyisége pedig folyamatosan növekszik, kérdés az, hogy akár a helyi önkormányzatok döntéshozói, akár a közösség tagjai oldaláról megvan-e a megfelelő kompetencia annak érdekében, hogy ezek tényleges gyakorlati eredményeket is hozzanak.

A helyi önkormányzati rendszerben a közösségi hatalomgyakorlásnak két formája valósulhat meg, a közvetett képviselő útján történő hatalomgyakorlás és a közvetlen módozat. Általános igazság, hogy a helyi közösség léte önmagában nem elegendő a helyi önkormányzat működéséhez, azonban a hatékony működés nem valósulhat meg a helyi közösség aktív részvétele, közreműködése nélkül.[23] Az aktív közreműködés úgy gondolom, önmagában a képviselő-testület útján nem teljesedhet ki, annak ellenére, hogy a közvetett demokrácia lényegi elemét jelenti, épp ezért nem lehet figyelmen kívül hagyni a helyi közösségek igényeit.

Ahogy már a bevezetőben említésre került, a részvétel fogalma értelmezhető politikai és igazgatási formában is. A politikai részvétel az demokrácia fogalmához kapcsolódik, amelyben a demokrácia kifejezés alapvetően az emberek jogait jelenti. Általánosságban olyan politikai rendszerre utal, amelyet a társadalom tagjai együtt hoznak létre, és a közösség tagjai jogosultak a döntéshozatalban részt venni. Természetesen a különböző életfeltételek és igények alapján eltérő érdekek fogalmazódnak meg. A differenciált és egyenlőtlen életkörülmények miatt cél – mivel egyenlő létfeltételek megteremtésére nem képesek a társadalmak –, hogy konszenzust hozzanak létre, vagy megpróbálják közelíteni egymáshoz az érdekeket.

A politikai részvétel – a választás lehetősége – önmagában nem elegendő a demokratikus rendszer megvalósítása érdekében, hiszen annak kizárólag „szükségszerű" eleme. Kérdés az, hogy a mai magyar jogszabályi struktúrában a politikai részvétel mellett milyen más lehetőségek állnak a közösség rendelkezésére.

A képviseleti demokrácia megjelenését tekintve mérsékelt vagy radikális formában jelentkezik.[24] A demokrácia „mérsékelt" formájában a választók viszonylag passzív szerepet játszanak, és a választott képviselők rendelkeznek jogokkal, illetve őket terheli kötelezettség arra vonatkozóan, hogy a választókat érintő döntéseket meghozzák.[25] Ezzel szemben a „radikális" formában a megválasztott képviselő nem a saját akarata szerint jár el, hanem kizárólag a választók véleményét közvetíti. [26]

Az általános elméletek vizsgálva azt láthatjuk, hogy a kollektív döntések alapján a politikai szereplők sok esetben az önérdeküket követő döntéshozóként viselkednek. A politikusok újraválasztási esélyeiket, a bürokraták pedig a rendelkezésükre álló költségvetési eszközöket

[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.: Modells of Democracy. Cambridge: Polity Press 1987.

igyekeznek maximalizálni. Ebben az esetben az állampolgárok kizárólag passzív szerepet töltenek be és a demokratikus jogaikat a választások útján gyakorolják.[27]

A másik irányzat a deliberatív demokrácia, amely a közjót helyezi a középpontba és lehetőséget biztosít az állampolgárok számára, hogy nyilvános vita keretében kinyilváníthassák véleményüket, nézeteiket. A cél, hogy konszenzus jöjjön létre a döntéshozatali eljárás zárásaként, akár szavazás által is.[28] Az önkormányzati munkában egyszerűnek tűnő alternatíva a deliberatív demokrácia alkalmazása, azonban a kivitelezés ennél sokkal bonyolultabb, főként a komplex, megosztott társadalmakban.[29] A részvételi és a deliberatív demokrácia kiegészítheti a képviseleti demokráciát, valamint annak hiányosságait.[30]

Részvételi demokrácia és a képviseleti demokrácia párhuzamos érvényesülését, és egymást kiegészítő jellegét uniós szinten már a Lisszaboni Szerződés is elismerte hivatalos formában. A szerződés 10. cikke, illetve 11. cikke rögzíti ezt a két fogalmat, amely keretében egyrészt a polgárokat felruházzák azzal a joggal, hogy részt vehessenek az Európai Unió demokratikus életében, valamint kimondja, hogy a polgárokhoz lehető legközelebb eső szinten kell meghozni a döntéseket a lehető legnyilvánosabb formában, amely utal a szubszidiaritás elvének szerepére is. Ezzel a megközelítéssel a részvétel lényegében a polgárok jogává válik, a szubszidiaritás elve pedig a részvételi demokráciának az egyik hangsúlyos alapkövét fogja jelenteni.[31]

Az Európai Unió működése szempontjából a részvétel a legtöbb esetben a szubszidiaritás elvével és a partnerség elvével összhangban jelenik meg. A szubszidiaritás elve, ha a fogalom tényleges jelentését vizsgáljuk, azt mondja ki, hogy mindenkinek kötelessége és joga a saját, valamint a közösségénél felmerülő problémáinak megoldása. Ha a szubszidiaritás elvének a gyakorlati megvalósulását nézzük, azt mondhatjuk, hogy alapja, hogy a döntéseket azon a szinten kell meghozni, ahol a problémák megjelennek.

Az EU alkotmány tervezete konkrétan meghatározta az állampolgári részvétel négy fő területét, amelynél fontos megjegyezni, hogy kifejezetten az állampolgárok körére fókuszált. Itt nevesítette a javaslattételi jogot, amely keretében minden állampolgárnak jogában áll javaslatokat tenni az őt érintő témában, rögzítette a vitatkozás jogát, amelynél lehetőséget kell biztosítani arra, hogy az állampolgárok a saját nézeteiket kifejthessék, illetve új javaslatokat fogalmazhassanak meg. Rögzítette továbbá a döntés jogát, amely keretében az állampolgároknak biztosítani kell azt a jogot, hogy a megfelelő területi szinten kifejezhessék véleményüket, valamint elérhetővé kell tenni az informálás, és informálódás jogát is.

Az 1990-es évek közepétől a Lisszaboni stratégia új megközelítést alkalmazott erre vonatkozóan. A stratégia egyértelműen kimondja, hogy a helyi közösségek, valamint a helyi önkormányzatok között a partnerségi viszony erősen hiányos, és ez hátrányos következményeket eredményezett az uniós célkitűzések megvalósítása során.[32]

A XX. század második felében a nyugati országokban megjelent a „demokratikus deficit", amely a részvétel problémájaként aposztrofálható. A politikai választásokon alapuló képviseleti demokrácia, mondhatjuk, hogy formálissá vált, és igény jelentkezett arra, hogy az állampolgárok

---

[27] POLÓNYI, I.: Az oktatás gazdaságtana. Osiris Kiadó, Budapest, 2002. http://www.tankonyvtar.hu/gazdasagtudomany/ oktatas-gazdasagtana-080904-158 (letöltve: 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? : Képviselet, 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 (letöltve: 2022. április 15.)

két választás között is lehetőséget kapjanak arra, hogy beleszóljanak a közügyekbe, valamint az őket érintő döntések meghozatalába. Ez a fajta gondolkodásmód már a XX. század végére beépült a nyugati országok jogrendjébe, napjainkban pedig az Európai Unió egyik legalapvetőbb működési elvévé vált a részvételi elv.

A részvételi jogok lényegében gyűjtőfogalomként jelennek meg, melyre több értelmezés is létezik a szakirodalmakban. Az Aarhusi Egyezmény például a jogorvoslathoz való jogot, az információhoz való jogot, és a döntéshozatal jogát nevesíti a részvételi jogok keretében.

A részvételi demokrácia legáltalánosabb megjelenési formája a választás, ami lehetőséget biztosít az állampolgároknak a közügyek befolyásolására. A választások körében megjelenik a népszavazás és a népi kezdeményezés. Ez a fajta megközelítés azonban szűken értelmezi a részvétel kategóriáját, mivel kizárólag a természetes személyek, állampolgárok esetében jelenik meg, és a különböző állampolgári szerveződések, civil szervezetek háttérbe szorulnak. A részvételi demokráciával kapcsolatban gyakran felmerül az a kérdés, hogy milyen széles körben szükséges kiterjeszteni ezt a jogintézményt.

3. A társadalmi részvétel mint fogalom

A részvétellel kapcsolatban számos fogalom jelenik meg a szakirodalmakban, mint például az állampolgári részvétel, a közvetlen demokrácia, az aktív állampolgárság és a társadalmi részvétel.

Az állampolgári részvétel esetében már a nevéből következtethetünk arra, hogy középpontjában az állampolgárok állnak, akik mellérendeltségi, partneri viszonyban vannak az önkormányzattal. Az állampolgárok szerepét hangsúlyozva, lehetőséget biztosít a döntéshozatalban való részvételre, azzal, hogy a tényleges felelősséget az önkormányzatok vállalják, mivel a döntések meghozatalára is ők jogosultak.[33]

A közvetlen demokrácia keretében a nép közvetlenül hoz döntéseket, képviseleti szervek létezése nélkül, szavazás útján vagy jelenlét keretében.[34] Maradva az állampolgár fókuszú felfogásoknál az aktív állampolgárság ismérve egy olyan részvétel, amely részvételt jelent a civil társadalomban, a közösségi és politikai életben. A három legjellemzőbb tulajdonsága, hogy aktív, ami a készségekre, ismeretekre vonatkozik, a második, hogy felelős, azaz a jogaival és kötelezettségeivel egyaránt tisztában lévő állampolgárokat feltételezi, valamint, hogy demokratikus legyen, vagyis, olyan magatartást kötelesek gyakorolni, ami a demokrácia keretein belül értelmezhető és nem fér bele kirekesztő magatartás.[35]

A társadalmi részvétel pedig egy folyamat, amelynek keretében a ciklus során a különböző települési szereplők (lakosság, érdekvédelmi csoportok, civil szervezetek) közvetlenül részt vesznek a helyi közügyekkel kapcsolatos mérlegelésben, az önkormányzati tervezésben és döntéshozásban. A kialakult szóhasználatban ezen azt értjük, amikor az önkormányzat vagy bármely szereplő kezdeményezésére valamely helyi közügyben aktív kommunikáció indul a megválasztott önkormányzat és más települési szereplők között.

A társadalmi részvétellel kapcsolatos szakirodalom széles körben szabályozza, egymástól nagyon eltérő módon a részvétel fogalmát, és másképp határozza meg azt is, hogy mi nem minősül részvételnek.

ARNSTEIN az állampolgári részvétel körében foglalkozott a részvétel fogalmával. Értelmezésében a részvétel kategorikus kifejezése az állampolgári hatalomnak, ami a hatalom olyan újraelosztása, amely a „nincstelen” állampolgárokat – akik jelenleg ki vannak zárva a

[33] SKORIC, V.: Tanulmányok a részvételi demokrácia gyakorlatáról. Nonprofit szektor analízis. Állampolgári részvétel kutatás. 2003. http://www.nosza.hu/skoric.dbk.pdf (letöltve: 2022. március 7.)

[34] KÜPPER, H.: A közvetlen demokrácia keretében hozandó döntés minőség-megőrzése és minőségellenőrzése. In: Pro Publico Bono Támop Speciál 2011.

[35] GÁTI, A.: Aktív állampolgárság Magyarországon nemzetközi összehasonlításban. Másodelemzés nemzetközi adatbázisok és szakirodalom alapján. 2010. (letöltve: http:// www.tarki-tudok.hu/file/part_1_cived_tanulmany_ga_ 20100620.pdf)

politikai és gazdasági folyamatokból – képessé teszi, hogy a jövőben akaratlagosan be legyenek vonva. Ez a fajta megközelítés teljes egészében hatalom létére koncentrál, hiszen az minősül részvételnek, amikor a résztvevők hatalommal rendelkeznek a döntés meghozatalára vagy befolyásolására. Kiemelt szempont, hogy a döntési folyamatok során a döntés jogával hatással legyenek a döntés végeredményére is, tehát érdemben tudják azt befolyásolni, ne csak elmondják a véleményüket, hanem kézzelfogható eredménye is legyen azoknak.[36]

RENN és szerzőtársai megfogalmazása szerint a társadalmi részvétel lényege, hogy különböző fórumok kerüljenek megszervezésre egy-egy döntési vagy problémamegoldási helyzetben, ahol a kormányzati szereplők, az állampolgárok, a vállalati szféra és egyéb civil érintett szereplők aktív kommunikációját biztosítják.[37]

Ebben a definícióban a szerzők rögzítik, hogy pontosan mit tekintenek társadalmi részvételnek, amelybe beleértik a közgyűlést, a fókuszcsoportot, a népszavazást és népi kezdeményezést, a közmeghallgatást, illetve a kérdőíves felméréseket is. A legfőbb szempont, hogy ebben a megközelítésben egy diszkurzív, párbeszéden alapuló folyamat alakuljon ki, ahol kétirányú kommunikáció van az állam és a közösség tagjai között.

Ehhez a megközelítéshez kapcsolom ROWE−FREWER álláspontját, amelyben szintén megjelenik a kommunikáció, azonban élesen elkülönítik a részvételtől. Ennek alapja, hogy a részvétel esetében valódi input szükséges a döntésre vonatkozóan, amennyiben ez nem érvényesül, kizárólag kommunikációról beszélhetünk.

A kommunikációnak három típusát különböztetik meg, amelyben megjelenik az egyirányú, illetve kétirányú kommunikáció is. Az egyirányú kommunikáció egyszerűsített változata, amikor az állami szereplők felől indul a kommunikáció, vagyis az információk megosztása a társadalom tagjai felé, ez a public communication. Szintén egyirányú kommunikációnak minősül, ha a társadalom szereplői a döntéshozók felé tehetnek fel kérdéseket, ezt társadalmi konzultációként, public consultation-ként nevesíti a szakirodalom. Amennyiben pedig az információ áramlása kétirányú, akkor valósul meg a tényleges társadalmi részvétel a public participation.[38]

FIORINO értelmezésében a részvételi folyamatok során négy főbb elvárás jelenik meg:

2. Biztosítani kell a laikusok direkt részvételét a döntések során.
3. Együttműködést kell teremteni a részvételi folyamatok keretében a helyi közösség, valamint az államigazgatás szereplői között.
4. Face to face megbeszéléseket kell biztosítani, ahol érvényesül a személyes részvétel lehetősége.
5. Az állampolgárok vonatkozásában biztosítani kell azt a jogot, hogy a hivatali apparátussal hierarchiában azonos szinten álljanak, és egyenlő módon léphessenek fel a részvétel keretében.[39]

Ahogy már korábban rögzítésre került, a társadalmi részvétel fogalma szorosan kötődik a részvételi demokrácia felfogásához. Ha a részvételi-képviseleti demokráciát vizsgáljuk a legfőbb korlátját azt jelenti, hogy az állampolgárok számára csak kismértékű politikai beleszólásra ad lehetőséget, és ez is egy meghatározott időintervallumban jelenik meg, különösen a választások időszakában. Ez az, ami a tényleges igazgatási megközelítést erősítette, hiszen egyre inkább megjelent egy olyan fajta igény a közösség részéről, hogy ők is szeretnének közvetlenül beleszólni

[36] ARNSTEIN, S: A Ladder of Community Participation. Journal of the American Institute of Planners, 35, 1969. 216–224.

[37] 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.

[38] ROWE, G. – FREWER, L. J.: Typology of public engagement mechanisms. Science, Technology, & Human Values 30:2, 2005. 251–290

[39] 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 saját környezetük alakításába, és nem kizárólag a népszavazások alkalmával, hanem azoktól függetlenül, szélesebb körben.

Záró gondolatok

Úgy gondolom, hogy a társadalmi participáció, ha általánosan vizsgáljuk azt jelenti, hogy olyan lehetőségeket biztosítanak különböző megoldások által, amellyel akár közvetlen, akár közvetett módon döntéshozatalban részt vehetnek a társadalom szereplői.

Az általános megközelítés alapján, lényegében társadalmi részvételnek minősül minden olyan tevékenység, amelyet az egyén a „magánéletén" kívül végez. Megjelenhet aktív vagy passzív formában a társadalmi részvétel, például önkéntes munka teljesítésével vagy egy egyesületi tagság fennállásával. A jogi oldalról megközelítve pedig azt láthatjuk, hogy a részvétel kapcsán elsősorban a képviselő választás, népszavazás, népi kezdeményezés, ami eszünkbe jut, azonban nem lehet figyelmen kívül hagyni azokat az egyéb eszközöket sem, amelyek lehetőséget biztosítanak arra, hogy a társadalom tagjai beleszólhassanak a közügyekbe.[40]

Egyes megközelítések szerint a participáció a laikusok bevonását kívánja biztosítani, olyan esetekben, amikor az őket érintő döntések meghozatalára kerül sor. Ez a fajta szemléletmód rávilágít arra, hogy a tényleges döntések meghozatalánál elengedhetetlen az elmélyült szakmai tudás mellett a tapasztalatok, igények figyelembevétele is. Több fogalmi megközelítés és gyakorlati tapasztalat arra hívja fel a figyelmet, hogy a helyi önkormányzatok oldaláról vizsgálva nehézségeket okozhat a társadalmi részvétel, azonban összességében mindenki számára – a közösség tagjainak a döntéshozóknak, és a társadalom egészének – hasznos lehet ennek biztosítása.

A társadalmi részvétel, mint fogalom különböző mechanizmusokat jelöl, amelyek közös jellemzője, hogy arra biztosítanak lehetőséget, hogy az egyes személyek, vagy csoportok a közügyekben megoszthatják véleményüket. Ennek a tevékenységnek különböző formái jelennek meg, mint például a képviselő választásokon való részvétel, különböző kampányokban való részvétel, a politikai oldalról hely népszavazások kezdeményezése, általános társadalmi részvétel oldalán konferenciák kerekasztal beszélgetések fórumok szervezése szintén hasznos eszközként jelenhet meg.

Mindezek alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a társadalmi részvétel egy összetett, komplex fogalom, amelynek alapja az együttműködés és az aktív részvétel, ami igazgatási és nem politikai részvételt és tevékenységet jelent. Lényeges szempont továbbá, hogy a társadalom összes szereplőjének biztosított legyen a lehetőség arra, hogy aktívan részt vegyen az állami feladatok ellátásában az államigazgatás szereplőivel együttműködve, akár véleményük megosztásával, ötletek, igények bejelentésével, problémák felvetésével, vagy a végrehajtásban végzett tevékeny magatartás által.

Felhasznált irodalom

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.

[40] FERENCZ, Z.: A társadalmi részvétel és versenyképesség a nagyváros-térségekben. (letöltve: http://real.mtak.hu/25102/1/participacio_fz_kotetbe_1220.pdf) 10-19.

https://pea.lib.pte.hu/bitstream/handle/pea/15310/bajnok-andrea-phd-2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y (letöltve: 2022. május 26.) 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 (letöltve: 2022. május 28.)
6. BELUSZKY, P. – KOVÁCS, Z. – OLESSÁK, D.: A terület- és településfejlesztés kézikönyve. Budapest, CEBA Kiadó, 2001. 423.
7. BŐHM, A.: Helyi társadalom, önkormányzatok, településfejlesztés. Budapest, Agroinform Kiadóház, 2002.
8. CZÉKMANN, ZS.: Információs társadalom és elektronikus kormányzat Magyarországon. PhD értekezés, 2016.
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_Fejlesztespolitika_strategiai.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 (letöltve: 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 GASPARICS, 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. (letöltve: 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 (letöltve: http://xn--tosz-5qa.hu/uploads/dokumentumok-kiadvanyok/telepulesfejlesztesi%20koncepcio.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. (letöltve: http:// www.tarki-tudok.hu/file/part_1_cived_tanulmany_ga_ 20100620.pdf)
21. HELD, D.: Modells 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-evfolyam-3-szam/86-a-reszveteli-demokracia-mint-az-organikus-allamszervezes-modellje (letöltve: 2022. április 15.)
25. 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
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/ oktatas-gazdasagtana-080904-158 (letöltve: 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) pp. 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 (letöltve: 2022. március 7.)

TÁRSADALMI RÉSZVÉTEL A XXI. SZÁZADBAN

PUBLIC PARTICIPATION IN THE XXI. CENTURY

RITÓ EVELIN*

Absztrakt: A digitális átalakulás, az urbanizáció, a globalizáció és az átalakuló társadalmi igények egyaránt olyan nehézségeket jelentenek a helyi önkormányzatok számára, amelyek a meglévő társadalmi és jogi berendezkedés alapjait változtathatják meg. A legtöbb esetben a kérdés az, hogy a változásra nehézségként vagy lehetőségként tekintünk. A 21. század elejére a városlakók, illetve a vidéken élő személyek aránya megfordult és ma már hivatalosan is többen élnek városokban, mint kisebb településeken. Ez a tendencia azt eredményezte, hogy a városok szerepe egyre növekszik, viszont ezzel arányosan nagyobb kihívást jelent az irányításuk, valamint az igazgatási tevékenységük ellátása.

Kulcsszavak: helyi önkormányzat, helyi közösség, társadalmi részvétel, digitalizáció, urbanizáció

Abstract: Digital transformation, urbanization, globalization and changing social needs all present difficulties for local governments that can change the foundations of the existing social and legal system. In most cases, the question is whether we see change as a difficulty or an opportunity. By the beginning of the 21st century, the proportion of city dwellers and people living in the countryside had reversed and today officially more people live in cities than in smaller settlements. This trend has resulted in the increasing role of cities, but their management and administrative activities are proportionally more challenging.

Keywords: local government, local community, public participation, digitization, urbanization

Bevezető gondolatok

A XX. századot nagy valószínűséggel az emberiség történetének egyik legjelentősebb korszak változásaként fogják majd emlegetni a globalizáció és a digitalizáció eredményeképp. Az új típusú információs, digitalizációs korszak hatással van az államigazgatásra, ezen belül a helyi önkormányzatok működésére is. Az említett külső tényezők rákényszerítik a helyi önkormányzatokat arra, hogy az infokommunikációs technológia terjedésével párhuzamosan felmerülő új helyzettel, akár problémákkal is szembe nézzenek.

1. A társadalmi részvétel eszközei és intézményei

Azt láthatjuk, hogy az új típusú kapcsolatok eredményeként és az Európai Unió által elvárt partnerségi elv átültetésével, az államigazgatás kizárólag abban az esetben tud majd működni, ha képes lesz szakítani az eddig bevett szokásokkal, elvekkel, és hajlandó nyitni az együttműködés, a participáció elve felé, amely az információs kor társadalmi változásainak hatására került a középpontba.

Ennek az egyik nemzetközileg is elismert eszköze a strukturált párbeszéd rendszere, amely garanciát adott arra, hogy a már fennálló alkotmányos rend mellett lehetőséget biztosítsanak arra, hogy intézményesített keretek között a helyi közösségek is bevonásra kerüljenek a döntések előkészítésébe, illetve a végrehajtás ellenőrzésébe.

* **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

A gyakorlati tapasztalatok alapján a legtöbb esetben írásos formában állapodnak meg a helyi közösségek a helyi önkormányzatokkal, azonban ez a megállapodás önmagában nem elegendő, hiszen szükséges még mellé, hogy a helyi önkormányzat választott testülete szavazással elfogadja azt.

A társadalmi részvétel, társadalmi bevonás – az én értelmezésemben – az angol „public participation" fogalmával jelenik meg, ahol a döntéshozók egyértelmű célja, hogy a helyi közösségek egészével szoros együttműködést valósítsanak meg az igazgatási tevékenységek ellátása érdekében. A településfejlesztéssel való kapcsolat szempontjából vizsgálva kiemelendő a döntéshozók és a helyi közösség között egy szorosabb kapcsolat létrehozása, amely által meghatározott keretek között bele lehet szólni a mindennapi történésekbe és aktívan közreműködni a várostervezési folyamatokban.

1.1. A társadalmi részvétel szintjei

A részvételnek különböző szintjeit nevesíthetjük, amelyeket a legtöbb esetben négy különböző fokozatba sorolnak.

A részvétel, mint lehetőség több szinten megjelenhet, amely meghatározó a település működése szempontjából, hiszen a tájékoztatástól kezdődően, egészen az önigazgatás megvalósulásáig széles skálán mozog a tartalmát tekintve a közösség településfejlesztési feladatokba történő bevonása.[1]

A következőkben az 1996-os United Nation Capital Development Fund keretében PRETTY által meghatározott részvételi modellen, részvételi létrán keresztül szemléltetem az egyes szintek közötti különbségeket:

6. Manipuláció: lényegében nem valósul meg részvétel, csak a betanítás lehetősége.
   Informálás: érintett szereplők tájékoztatása.
7. Konzultáció: a közösség kérdéseket kap az önkormányzattól, amelyre válaszolhat, lényegében lehetőséget biztosít a véleményük megosztására.
8. Kivitelezés: érintett szereplők csoportokat alkotva végzik tevékenységüket.
9. Konszenzusépítés: a közösség interakcióba lép és közösen elemzik az egyes projektek esetleges problémáit és lehetséges megoldásait.
10. Döntéshozatal: a közösség tagjai kollektív döntéseket hoznak.
11. Társulás: tapasztalatcsere a közös cél érdekében, egyenlő – mellérendelt felek között.
12. Önigazgatás: az érintett szereplők kezdeményeznek.[2]

Egy másik megközelítés szerint a legkevésbé intenzív, tehát az első fokozat a tájékoztatás, amelyik lényegében az információhoz való hozzáférést biztosítja, ezzel egy alacsony szintként jelenik meg és a legtöbb esetben azt jelenti, hogy a hatóságok egyoldalú formában információt szolgáltatnak az állampolgárok vagy a közösség egyéb tagjai számára, az az interakció ténylegesen nem valósul meg.[3]

Második szint a konzultáció szintje, ahol már a hatóságok interakciót várnak a közösség tagjai részéről, hiszen kikérik a véleményüket bizonyos témákban, esetleges fejlesztési kérdésekben. Ebben a formában a hatóság kezdeményező szerepben jelenik meg, azaz olyan kérdések megtárgyalására kerül sor, amelyet a hatóság lényegesnek ítél meg és a közösség elé

[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.

[2] Building new communities https://tinyurl.hu/MSfI (letöltve: 2022. július 5.)

[3] REISINGER, A.: A társadalmi részvétel a helyi fejlesztési politikában Magyarországon. In.: Civil Szemle, 9:1, 2012.

tár, vagyis az állampolgárok vagy a közösség egyéb szereplői nem jelölnek meg megtárgyalandó témákat.

A harmadik szint, amely már egy fejlettebb formája a részvételnek, a párbeszéd. Ebben a formában bármelyik fél kezdeményezhet egyeztetést, és egy széles körű együttműködés jelenti az alapját. A párbeszéd feltételezi a kétirányú kommunikációt, amelynek alapja a közös cél. Párbeszéd keretében különböző lehetőségek jelennek meg az eszköztárban ilyen például a közösségi meghallgatás, vagy a civil szervezetek és a hatóságok közötti találkozók lehetősége.

Az utolsó, legintenzívebb részvételi forma a partnerség. A partnerség alapját az adja, hogy a döntéshozatali folyamat teljes egészében arra épül, hogy a felelősséget megosztják egymás között. Ennek keretében szoros együttműködés valósul meg a hatóságok és a közösség tagjai között, azonban a résztvevők függetlenek maradhatnak és önállóan működhetnek. A partnerségi kapcsolatra gyakorlati példa lehet egy részvételi fórum, vagy például közös döntéshozó testületeknek létrehozása.

1.2. A társadalmi részvétel intézményei

A részvétel szintjeihez kapcsolódva különböző intézmények jelennek meg, amelyek közül néhányat kiemelve kívánom a részvétel sokszínűségét bemutatni.

Az állampolgári tanács (citizens jury) a közösségi tervezésnek az intézménye, amely keretében a közösség bevonásra kerül a közigazgatási döntéshozatalba akár helyi vagy akár területi vagy központi szinten is.[4]

Másik példa a szomszédsági önigazgatás esete, amelyben a civil szervezetek az önkormányzatokkal együttműködve különböző közszolgáltatási feladatok ellátását vállalják. Lényeges szempont, hogy ebben az esetben a közszolgáltatások, közfeladatok ellátása intézményesített módon, jogszabályi keretek által meghatározott formában történik. Itt említhető még a szomszédsági körök esete is, amely keretében a közszolgáltatások címzettjeit közvetlenül lehet elérni a jelenleginél sokkal hatékonyabb formában például tanácsadás, tájékoztatás vagy személyi segítés által. Utolsóként pedig az ügyfél chartát emelném ki, amely keretében az önkormányzatok széleskörű figyelmet szentelnek az állampolgárok tájékoztatásának, teljeskörűen figyelembe veszik az ügyfelek érdekeit, lehetőséget biztosítanak panasztételére a nem megfelelő szolgáltatások esetén.

1.3. A társadalmi részvétel módszerei és eszközei

Ezekkel összefüggésben pedig a társadalmi bevonás keretében különböző módszerek alkalmazhatóak, amelyek egymással kombinálva igazíthatók az érintett településekhez, vagy a megoldandó feladatokhoz.[5]

Az első szempont a nyilvánosság kérdésköre, mivel a társadalmi bevonásnak összességében két fő célja van: a valós igényeken alapuló, társadalmilag elfogadott beruházások megvalósítása, és a helyi érdekcsoportok közötti konfliktusok feloldása által a társadalmi kohézió erősítése. A nyilvánosság a lakosság és más helyi szereplők folyamatos tájékoztatásával biztosítható, amelyben az átláthatóság a legfőbb tényező és a többirányú kommunikáció. Ennek eszközeként szolgálhatnak például szórólapok, hírlevelek, plakátok, honlapok, vagy akár a közösségi média.

[4] WARD, H. – NORVAL, A. – LANDMAN, T. – PRETTY, J.: Open citizens' juries and the politics of sustainability. In.: Political Studies 2000/51. 282-299.

[5] PATAKI, GY.: Bölcs „laikusok" – Társadalmi részvételi technikák a demokrácia szolgálatában. In.: Civil Szemle 2007/3-4. 144-146.

Másodikként a szervezést emelném ki, ami a különböző szervezeti és irányítási kérdéseket helyezi a középpontba és kifejezetten menedzsment-típusú, összetett feladat. A megvalósítás eszköze lehet a helyi erők összefogása, a közszoláltatók, a civil szféra, a magánszektor és az önkormányzat partnerségére alapozva, közösségi szabályzatok készítése, vagy helyszíni projektirodák működtetése.

A harmadik módszer a tervalkotás, ami olyan eseti közösségi esemény, melynek célja a helyi közösség létrehozása, aktivizálása, megerősítése, például lakossági ötletpályázat, igényfelmérés, közösségi bevonás által. Az ilyen jellegű tevékenységek emelhetik a tervek minőségi és tartalmi színvonalát.

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 szerezése.

A nem beruházási eszközök között említem még a programot, amelyhez hozzá tartozik a tájékoztatástól kezdve az interaktív párbeszédig minden kommunikációs eszköz, amelynek nem kifejezett célja a közösségfejlesztés, de mindig valamely társadalmi problémára reagálnak, annak enyhítésére, megoldására irányulnak, lásd például kulturális-, városszépítő, környezetvédelmi programok.[6]

A társadalmi részvétel eszközei a fentieken túl különböző formákat ölthetnek:

Petíciók: Az online petíciók lehetővé teszik, hogy a tömeges szintű támogatást gyűjtsön egy adott ügyhöz.

Közösségi média: A közösségi média lehetővé teszi az emberek számára, hogy megszólaljanak, megosszanak információkat és ötleteket, és létrehozzanak egy közösséget.

Szavazás: A szavazás az egyik legfontosabb eszköz a társadalmi részvételhez, és lehetővé teszi az emberek számára, hogy kifejezzék a politikai és társadalmi véleményüket.

Civil szervezetek: A civil szervezetek lehetővé teszik az emberek számára, hogy közösen dolgozzanak a közös cél érdekében, és jobbá tegyék a helyzetüket.

Média: Az újságírás és a média lehetővé teszi az emberek számára, hogy információkat osszanak meg, és megvitassák a fontos ügyeket.

Személyes kommunikáció: A személyes kommunikáció lehetővé teszi az emberek számára, hogy beszéljenek egymással, megosszanak tapasztalatokat és szorosabb kapcsolat alakuljon ki az államigazgatás szereplői és a helyi közösség között.

2. Jó gyakorlatok a társadalmi részvétel körében

A társadalom bevonása számtalan előnnyel járhat mind a döntéshozó vezetők és önkormányzatok, mind a tervezők, illetve projektmenedzserek, mind pedig az érintett lakosok és szervezetek számára. Hasznos célt szolgál a társadalmi csoportok között felmerülő konfliktusok kezelésére, a beruházások gördülékeny megvalósítására, a hiteles önkormányzati kép kialakítására, a fejlesztések megalapozására, valamint az elkötelezett helyi közösség létrejötte érdekében.

Modern államokban jellemző egy olyan fajta tendencia, amely hatására az állampolgárok elhatárolódnak a döntéshozatal folyamatától, illetve a hatalom gyakorlása kizárólag a szavazásra korlátozódik. Ez a fajta hozzáállás eredményezi azt, hogy egyre szélesebb körben jelenik meg az érdektelenség, illetve az államigazgatás iránti bizalmatlanság. Ennek a problémának a megoldására alakult ki a részvételi demokrácia, és a társadalmi

[6] TÉR KÖZ: Példatár - Jó gyakorlatok a társadalom bevonására https://tinyurl.hu/1VFn (letöltve: 2022. február 6.)

részvétel intézménye, amivel azt kívánják elérni, hogy a közösség visszakapja a hatalmát, és a saját létével kapcsolatos körülményekről maga dönthessen úgy, hogy beleszólási jogot biztosítanak az őket érintő kérdések eldöntésére.

A részvétel előnyeit a testületi döntéshozatal előnyeihez hasonlíthatjuk, hiszen itt is a döntés meghozatala érdekében egyesülhet az érintett szereplők tudása, több nézőpont jelenhet meg, és a legitimitás is növekedhet a döntések vonatkozásában. Az előzőekben már rögzítésre került a részvételi demokrácia, társadalmi részvétel története, azonban úgy gondolom, hogy a mai demokráciákban a részvételnek a szükségessége már nem kérdéses, inkább az helyeződik fókuszba, hogy a gyakorlatban tényleges részvételről és ne kizárólag látszat-részvételről beszélhessünk.[7]

A lényeges kérdés az, hogy melyek azok a tényezők, amelyek képesek befolyásolni az állampolgárok részvételi hajlandóságát vagy akár képességét. Általánosságban véve a részvétel fejlesztő hatással rendelkezik a közösség tagjai tekintetében. Az államigazgatás oldaláról pedig azt láthatjuk, hogy a hatóságok esetében a gyakorlati megvalósítás akadályokba ütközhet, hiszen rövidtávon sokszor hátrányosnak érzik a társadalmi részvételt. Ennek oka, hogy a megszokott eljárásmód, eljárásrend módosul, ez pedig lassíthatja a munkát az ügymenet időtartama hosszabbá válhat, valamint problémát okozhat, hogy a hivatkozott szervek nincsenek felkészülve a társadalmi részvétel által előidézett változásokra. A jelenleg hatályos jogi szabályozás lehetőséget biztosít a részvételre, ennek hatására a hatóságok eleget tesznek jogszabályi kötelezettségeiknek, azonban sok esetben nem kezdeményezők, illetve nem támogatók, azaz nem nyitottak az ilyen irányú fejlesztések felé.[8]

A közösségi részvétel, participáció vonatkozásában számos elméleti és gyakorlati nehezítő tényező jelenhet meg. A helyi önkormányzatok esetében megvalósul a demokratikus részvétel a választások által, azonban sok esetben a helyi vezetők kisajátítják a döntés jogát, a közösség meghallgatása lényegében csak nehezítő körülménykényt jelenik meg esetükben.

A másik oldalról felmerülhet a kérdés, hogy a közösség esetében egyáltalán jelentkezik-e igény arra, hogy beleszóljon az őt érintő kérdésekbe. A preferencia-rendszerben a politikai részvétel igényét azoknál a személyeknél, akiknél hiányosak a létfeltételek, megelőzi a biológiai és civilizációs szükségletek kielégítésének igénye. Ha kevésbé fejlett közösség esetét nézzük, azt láthatjuk, hogy csak abban az esetben kívánnak részt venni az igazgatási folyamatokban, ha már-már elviselhetetlen az egyenlőtlenség. [9] Ebből következik, hogy ahhoz egy, a részvételt a közügyek intézésében való szerepvállalást, a helyi vezetők ellenőrzését egy közösség folyamatosan igényelje fejlettebb jogi és társadalmi berendezkedésnek kell lennie.

ARISZTOTELÉSZ szerint a társadalom többségét felölelő, nagyobb gondoktól mentesen élő, széles középosztályok nélkül a demokrácia nem valósítható meg.[10] Ezzel párhuzamosan a helyi önkormányzatok vezetőinek is kellően nyitottnak és fejlettnek kell lennie arra, hogy a lakossági participációt alkalmazzák, azaz sok esetben a vezetői moráltól, a vezetésről vallott nézetektől függ, hogy ténylegesen milyen mértékben valósul meg a participáció.[11]

A társadalmi részvétel célja (települési szinten), hogy a helyi önkormányzatok működése közérthetőbb, átláthatóbb legyen és a döntési folyamatokba a helyi közösség bevonása kerüljön. A részvételt széles körben lehet biztosítani, hiszen a helyi ügyekről való

[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.: Az interperszonális kapcsolatok néhány nemzeti sajátosságáról. In: Utasi Á. (szerk.) Társas kapcsolatok. Gondolat Kiadó, Budapest, 1991.

[10] ARISZTOTELÉSZ: Politika. Gondolat Kiadó, Budapest, 1984.

[11] UTASI, Á.: Demokratikus részvétel és a hatalom erkölcse. In.: Szociológiai Szemle 1997/2. 163-184.

ötleteléstől kezdődően a tervezés fázisán át, a javaslatok kidolgozásáig, a döntések meghozataláig, illetve a tényleges megvalósítás ellenőrzésére egyaránt kiterjed.

A részvétel által a helyi közügyek olyan nyilvánosságot kaphatnak, ahol nincsenek előre meghatározva szerepek, és nem az általános passzív közösség és aktív államigazgatás közötti viszony jelenik meg.[12] Ez a fajta megközelítés nyomást helyez az önkormányzatokra, ennek ellenére nem hagyhatják figyelmen kívül a helyi közösségek igényeit, érdekeit, döntését, hiszen egyre fontosabbá válik, hogy a helyi közösség közvetlen környezete – a helyi önkormányzat – élhetővé váljon számukra. Fontos azonban megjegyezni, hogy a részvételhez nem kizárólag a helyi önkormányzatok szereplőinek a nyitottsága és elhivatottsága szükséges, ha nem lényeges kérdés, hogy a társadalom szereplői rendelkeznek-e megfelelő képességekkel, kellő nyitottsággal, valamint aktív hozzáállással ehhez a kérdéshez.

A társadalmi részvételnek számos pozitív hatása van, a legáltalánosabb, hogy lehetővé teszi az emberek számára, hogy aktívan részt vegyenek a demokratikus folyamatokban, és befolyásolják a döntéshozatalukat. Ezáltal az emberek érdekeiknek megfelelő politikai és társadalmi változásokat tudnak elérni. A társadalmi részvételnek további előnyei közé tartozik a közösségépítés, az együttműködés, az empátia és az egyenlőség előmozdítása. A társadalmi részvételnek azonban lehetnek negatív hatásai is, például a politikai apátia és a részvétel hiánya, ami csökkentheti a demokratikus intézmények legitimációját és hatékonyságát.

2.1. Open Government Partnership

A nemzetközi jó gyakorlatok közül az ENSZ által elfogadott "Open Government Partnership" (a továbbiakban: OGP) nemzetközi kezdeményezést emelem ki, amelynek célja a kormányok és a civil társadalom közötti együttműködés erősítése. Az OGP keretében a kormányok elkötelezik magukat a nyitott kormányzás gyakorlati megvalósítása mellett, beleértve a társadalmi részvételt, az átláthatóságot és a számonkérést. Az OGP-nek jelenleg 79 tagállama van a világ minden tájáról. Ezen kívül számos más nemzetközi szervezet is dolgozik a társadalmi részvétel előmozdításán, például a Coalition for Human Rights in Development (CIVICUS), a Transparency International és a World Movement for Democracy.

2.2. Közösségi költségvetés

Budapest városvezetése elkötelezett az átlátható döntéshozatal és a lakosság aktív bevonása iránt. Ezen elveket figyelembe véve a városvezetés nem kíván fontos kérdésekben a lakosság véleménye és elvárásai nélkül döntést hozni. 2020 óta elérhető a közösségi költségvetés, mint a társadalmi részvétel nemzetközileg is elismert és alkalmazott módszere.

A részvételi költségvetés eredetileg a brazil Porto Alegre városából származik, és az elmúlt évtizedekben világszerte terjedt el.[13] Hazai és nemzetközi szinten azt láthatjuk, hogy számos helyi önkormányzat beépítette ezt a módszert a működésébe.[14] Ennek köszönhetően lehetőséget teremtenek arra, hogy a helyi közösség közvetlenül döntsön a környezetének fejlesztéséről, és ne csak a választott képviselőkön keresztül gyakorolja a demokrácia intézményét.[15] Ez a program egy hatékony módja annak, hogy a lakosok aktív részesei legyenek városuk fejlődésének.[16]

---

[12] Részvételi demokrácia az önkormányzatokban - városrészi költségvetés Szentendre 2022 https://tinyurl.hu/REhu (letöltve: 2023. február 20.)
[13] RUALDO (2002) pp. 181-206.
[14] BUDZIAREK (2019)
[15] FAZEKAS (2010) pp. 2-10.
[16] SINTOMER – HERZBERG – RÖCKE – ALLEGRETTI (2012)

A folyamat során a lakosság javaslatokat tesz arra, hogy az önkormányzat mely területekre fordítsa a helyi költségvetés egy meghatározott részét. Ezekre a javaslatokra a lakosok szavazhatnak, majd az önkormányzat a legtöbb voksot elnyerő kezdeményezéseket valósítja meg. Ez a módszer lehetővé teszi, hogy a városvezetés a lakosság igényeihez igazítva hozhassa meg döntéseit. A közösségi költségvetés egy olyan program, amely önkormányzati keretek között működik, és lehetővé teszi a település lakói számára, hogy javaslatokat tegyenek bizonyos összegek felhasználására a városi költségvetésből. A fővárosi közösségi költségvetés (amely korábban részvételi költségvetésként volt ismert) rendelkezik egy 1 milliárd forintos kerettel, amelyből az önkormányzat a legnépszerűbb javaslatokat valósítja meg, amelyeket a lakosság adott be.

A közösségi költségvetés évenként kerül meghatározásra és az alábbi ciklusokra bontható:

1. ötletbeadási szakasz,
2. az ötletek szakmai értékelése, szükség esetén fejlesztése, összevonása,
3. szavazás a jóváhagyott, szavazólapra kerülő ötletekre,
4. megvalósítás.[17]

A sikeresen megvalósított programok között jelent meg például az állatterápiás programok idősotthonokba szervezése, vagy a nem használt kerületi vagy fővárosi telkeken közösségi kertek létrehozása, amit a helyi közösség tart fenn. Az okos város alrendszereivel összefüggésben több projekt a közlekedés fejlesztését célozta és például javaslat érkezett az aktív közlekedést jutalmazó applikáció bevezetésére, ami képes követni a felhasználó mozgását és regisztrálja, ha kerékpárral vagy gyalog közlekedik és kedvezményekkel jutalmazzák a felhasználókat. Az önkormányzati igazgatás oldaláról vizsgálva kiemelt kezdeményezés a közérthető hivatali levelek, dokumentumok, tájékoztatók és formanyomtatványok megalkotására történő törekvés is, amely célja, hogy a közérthető nyelvezet által a lakosság jobban megértse azokat.[18]

Lényeges szempont, hogy a projekt illeszkedjen a Zöld Budapest, az Esélyteremtő Budapest vagy a Nyitott Budapest kategóriák minimum egyikének céljaihoz és a bele kell férniük az egy ötletre fordítható keretösszegbe. Ezen kívül számos egyéb feltétel is megjelenik, például, hogy közérdekűnek kell lennie, kritérium, hogy megjelenjen benne a közösségi szemlélet, és a fenntarthatóság, valamint a Fővárosi Önkormányzat hatáskörébe kell tartozniuk. A projekteknek meg kell felelniük a jogszabályok által támasztott követelményeknek is.[19]

A közösségi költségvetéssel kapcsolatos szabályokat Budapest Főváros Önkormányzata főpolgármesterének a budapesti polgárokkal a közösségi költségvetés tekintetében folytatott egyeztetés kereteiről, valamint a közösségi költségvetésre vonatkozó önkormányzati döntés előkészítésének és végrehajtásának különös szabályairól szóló 14/2022. (X. 19.) utasítása foglalja össze. Az eljárásrend szempontjából lényeges, hogy a feladatok koordinálására, szakmai egyeztetések lebonyolítására és a költségvetés felhasználásának ellenőrzésére Közösségi Költségvetés Munkacsoport jött létre állandó munkacsoportként.

Az ötletek benyújtására minden tizenhatodik életévét betöltő személy jogosult, aki Budapesten él, Budapesten dolgozik vagy budapesti oktatási intézményben folytatja tanulmányait. A benyújtott ötleteket a Társadalmi Együttműködési Osztály véleményezi azzal a szervezeti egységgel közösen, aki az esetleges megvalósítás során érintett lehet. Az általuk

[17] Közösségben a közösségi költségvetésért: Három önkormányzat és a Transparency International Magyarország együttműködésének tapasztalatai
https://tinyurl.hu/aiTq (letöltve: 2023. február 9.)
[18] Közösségi költségvetés Budapest https://otlet.budapest.hu/ (letöltve: 2023. február 15.)
[19] Közösségi költségvetés Kisokos 2022/23 https://tinyurl.hu/fEK5 (letöltve: 2023. január 7.)

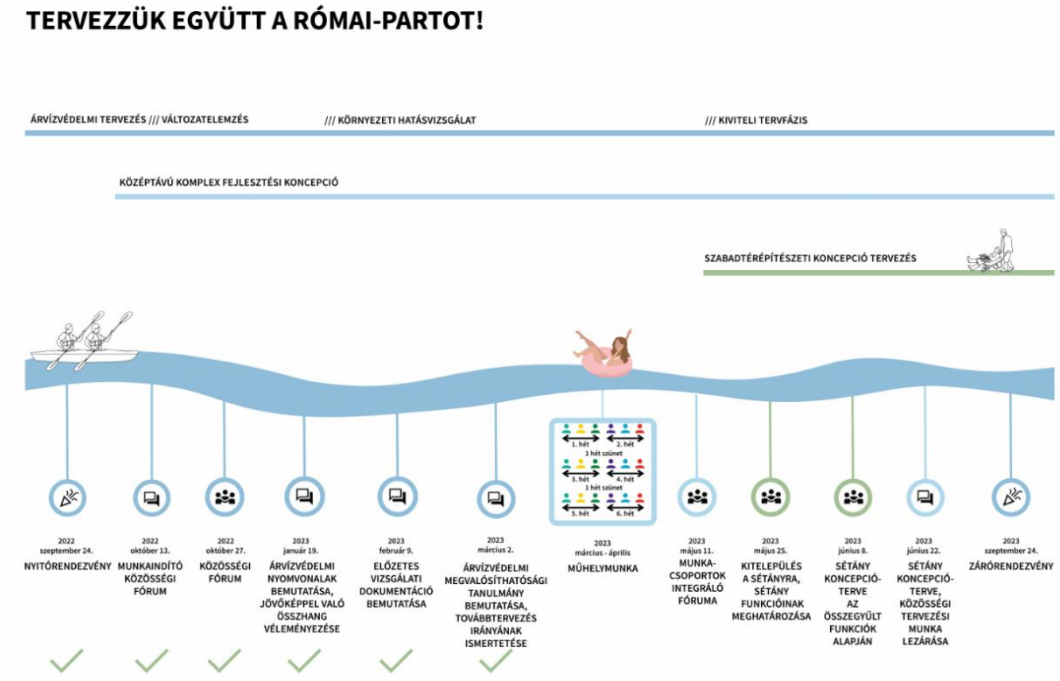
előzetesen támogatott ötlet szavazásra bocsátható, amelyet akadálymentesített honlapon szükséges lebonyolítani.

2.3. Közösségi tervezés

A társadalmi részvétel és a helyi önkormányzatok működése szempontjából lényeges, hogy a döntéshozatal során megkerülhetetlenné váljon a városlakók véleménye, amelyet minél korábban, lehetőleg már a tervezés fázisában érdemes figyelembe venni. Ehhez az elvhez kapcsolódik a társadalmi részvétel másik gyakran alkalmazott eszköze a közösségi tervezés, amelyet szintén egy budapesti példán keresztül mutatok be.

A közösségi tervezés által lényegében egy év alatt integrálta Budapest fővárosi önkormányzata a működésébe a helyi közösség szereplőit. Az említett eszközt teljes mértékben online formában alkalmazták, egy erre a célra készített honlap segítségével, elsőként egy közlekedésbiztonsági és forgalomcsökkentési projekt megvalósítása során.[20] A jelenleg folyamatban lévő tervezési folyamatok szerepel például az Aquincumi híd kérdőív, amely célja, hogy a tervezők megismerhessék az érintett lakosság közlekedési szokásait és elvárásait, feltérképezzék a lehetséges ütközőpontokat, amelyeket a tervezési fázisban érdemes szem előtt tartaniuk.[21]

Az okos város megteremtése érdekében a Fővárosi Önkormányzat egy új típusú megközelítést alkalmaz, amelyben erős együttműködést kíván létrehozni a helyi közösség tagjaival. Ezt igazolja például az Új város - korszerű város projekt, amiben arra keresik a választ, hogy milyen körülmények fennállása esetén éreznék élhetőnek Budapestet, valamint a Római-part megújításához kapcsolódó tervezés is.



Forrás: https://romai.budapest.hu/

A Római-part tervezéséhez kapcsolódó közösségi tervezés menete

[20] Budapest Közösségi tervezés
https://tinyurl.hu/Rdqt (letöltve: 2023. február 19.)
[21] Budapest Közösségi tervezés - Aquincumi híd
https://tinyurl.hu/GXLq (letöltve: 2023. február 19.)

A Római-part tervezéséhez kapcsolódó ábra jól szemlélteti, hogy a teljes eljárás keretében nagy hangsúlyt fektetnek a közösség bevonására, amely érdekében számos különböző eszközt alkalmaznak az egyes projektszakaszokhoz igazítva. A Fővárosi Önkormányzat nagyon helyesen ítéli meg, hogy a megváltozott viszonyok az önkormányzat részéről is új megközelítést követelnek.[22]

2.4. Közösségi gyűlés

A budapesti fejlesztések körében alkalmazott eszköz a közösségi gyűlés, amely célja, hogy a helyi közösség tagjai gyűlés keretében az önkormányzat működését érintő kiemelt ügyekről konzultáljanak. A gyűlésen résztvevő szereplők ismereteket szerezhetnek az aktuálisan vita tárgyát képező témával kapcsolatban és azok tükrében oszthatják meg gondolataikat egymással.

A gyűlés lényege, hogy széles körben legyenek megszólítva a helyi közösség szereplői és a tanácskozást követően ajánlást fogalmazzanak meg az önkormányzat számára a probléma kezelésének tárgyában. A tanácskozás során folyamatosan rögzítik anonim módon a felmerülő ötleteket. A gyűlés keretében megfogalmazott ajánlást megkapja a főpolgármester, a feladat- és hatáskörében érintett szakmai vezetők, valamint a Fővárosi Közgyűlés is. A közösségi gyűlések nemzetközi szinten is gyakran alkalmazott módszerek például Lengyelországban, Belgiumban rendszeresen valósítanak meg ilyen jellegű programokat. Budapesten 2020-ban a klímavészhelyzetről, 2021 végén pedig az Európai Unióról tanácskozhattak a budapesti lakosok.[23]

2.5. Polgári kezdeményezés

A budapesti polgári kezdeményezés célja, hogy a város életével kapcsolatos kérdést lehet a közösség irányába intézni, és ahhoz támogatókat gyűjteni.

A program keretében, ha egy kezdeményezéshez 10.000 fő csatlakozik, a Fővárosi Közgyűlés megtárgyalja a kérdést és a kérdést feltevő személy is felszólalhat. Ha egy kezdeményezéshez nem csatlakozik 10.000 fő, viszont legalább 1.000 főt sikerül megszólítania, akkor a városvezetés egyeztetést folytat a kérdést feltevő személlyel. Ilyen kezdeményezés valósult meg a BUBI lefedettség és jegyautomaták számának bővítése érdekében, illetve az időalapú BKK-jegyek bevezetése vonatkozásában is.[24]

Összegzés

A bemutatott példák jól igazolják, hogy a társadalmi részvétel erősítése érdekében számos intézkedést lehet tenni. Úgy gondolom, hogy az első és legfontosabb lépés a tudatosság és az információ terjesztése, amelyben például a kormányok, a civil szervezetek és a média egyaránt szerepet játszhatnak.

Másodszor fontos, hogy lehetőségeket biztosítsunk a helyi közösség szereplőinek a részvételre. A politikai részvételi eszközök – választások vagy tüntetések – mellett a helyi közösségekben szervezett események, a viták és a konzultációk is lehetőséget biztosítanak a részvételre, és az eszközök tárháza kifejezetten színes.

---

[22] Budapest Közösségi tervezés – Új város, korszerű város https://tinyurl.hu/xol4 (letöltve: 2023. február 20.)
[23] Budapest Közösségi gyűlés
https://tinyurl.hu/fFDp (letöltve: 2023. február 19.)
[24] Budapesti polgári kezdeményezés
https://tinyurl.hu/6wQv, https://tinyurl.hu/R3Dc (letöltve: 2023. február 21.)

Harmadikként kiemelném, hogy a digitális eszközök és platformok is lehetőséget nyújtanak a társadalmi részvételre. Az online petíciók, a közösségi média és a digitális fórumok lehetővé teszik, hogy a helyi önkormányzatok a helyi közösség szélesebb körével kommunikáljanak.

Mindezek alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a társadalmi részvétel erősítése érdekében többféle lépést lehet tenni, beleértve a tudatosság növelését, a lehetőségek biztosítását és a digitális eszközök kihasználását, azonban lényeges, hogy ezekhez az államigazgatás szereplői és a helyi közösség oldaláról is aktív szerepvállalás és kellő nyitottság szükséges.

A digitalizáció hatására a helyi önkormányzatok és helyi közösségek kapcsolata jelentős változásokon ment keresztül. Az okos városok és okos közösségek közötti kapcsolat előnyei között szerepel, hogy a technológiai megoldások segítségével könnyebbé válik a közösségi részvétel, mivel egyszerűbb a kommunikáció lehetőségeinek megteremtése. A helyi közösség szereplői megoszthatják véleményüket és javaslataikat, a helyi önkormányzatok pedig a digitális eszközök segítségével hatékonyabban tudnak kommunikálni a helyi lakossággal, továbbá fel tudják mérni a lakosság igényeit és problémáit.

A társadalmi részvétel nem kizárólag a tényleges döntés meghozatalában történő részvételt hordozza magában, hanem fontos az előkészítési szakaszban, a véleményezésben, a döntés előkészítésében, illetve a megvalósítás kivitelezésében való részvétel is. Ez a fajta megközelítés egy tágabb szemléletmódot tükröz, ami úgy gondolom kitűnő lehetőséget biztosít a települések, helyi önkormányzatok számára, hogy a különböző fejlesztési kérdésekben ne kizárólag az államigazgatás szereplői vegyenek részt, hanem a közösség egyéb tagjai is aktív szerepet vállaljanak. Természetesen ehhez mindkét oldalról nyitottság és elkötelezettség szükséges, vagyis önmagában nem elengendő a jogi kereket megteremtése, ami tovább igazolja a helyi közösség kiemelkedő szerepét.

Felhasznált irodalom

1. ARISZTOTELÉSZ: Politika. Gondolat Kiadó, Budapest, 1984.
2. Budapest Közösségi gyűlés https://tinyurl.hu/fFDp (letöltve: 2023. február 19.)
3. Budapest Közösségi tervezés - Aquincumi híd https://tinyurl.hu/GXLq (letöltve: 2023. február 19.)
4. Budapest Közösségi tervezés – Új város, korszerű város https://tinyurl.hu/xol4 (letöltve: 2023. február 20.)
5. Budapest Közösségi tervezés https://tinyurl.hu/Rdqt (letöltve: 2023. február 19.)
6. Budapesti polgári kezdeményezés https://tinyurl.hu/6wQv, https://tinyurl.hu/R3Dc (letöltve: 2023. február 21.)
7. BUDZIAREK (2019)
8. Building new communities https://tinyurl.hu/MSfI (letöltve: 2022. július 5.)
9. DIETZ, F.: Integrált Városfejlesztési Stratégia. Budapest Corvinus Egyetem, 2011. https://dtk.tankonyvtar.hu/xmlui/bitstream/handle/123456789/3231/05_Integralt_varos fejlesztes.pdf?sequence=1&isAllowed=y 90-112.
10. FAZEKAS (2010) pp. 2-10.
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 (letöltve: 2023. február 9.)
13. Közösségi költségvetés Budapest https://otlet.budapest.hu/ (letöltve: 2023. február 15.)

14. Közösségi költségvetés Kisokos 2022/23 https://tinyurl.hu/fEK5 (letöltve: 2023. január 7.)
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 (letöltve: 2023. február 20.)
19. RUALDO (2002) pp. 181-206.
20. SINTOMER – HERZBERG – RÖCKE – ALLEGRETTI (2012)
21. TÉR KÖZ: Példatár - Jó gyakorlatok a társadalom bevonására https://tinyurl.hu/1VFn (letöltve: 2022. február 6.)
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 erkölcse. 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.

A BEISMERŐ VALLOMÁS JELENTŐSÉGE A BÜNTETŐELJÁRÁSBAN

THE IMPORTANCE OF CONFESSION IN CRIMINAL PROCEEDINGS

RÓTH ERIKA*

Absztrakt: A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény az eljárások hatékony és észszerű időn belüli lefolytatásának követelményét már a Preambulumban megfogalmazza. Az időszerűség és a pergazdaságosság szempontjait szem előtt tartva az eljárás gyorsítása, egyszerűsítése érdekében a korábbinál lényegesen nagyobb hangsúlyt kapott a terhelt beismerő vallomása. A nemzetközi tendenciáknak megfelelően, konszenzuális elemeket tartalmazó új megoldások is megjelentek a 2018. július 1-én hatályba lépett törvényben, míg más, már korábban is alkalmazott eljárási formákat új néven, más feltételekkel találunk meg. A jelen tanulmányban röviden áttekintjük azokat a jogintézményeket, amelyek alkalmazásához a terhelt beismerő vallomása vagy más formában megnyilvánuló együttműködése, beleegyezése szükséges.

Kulcsszavak: *beismerő vallomás, büntetőeljárás, egyezség, együttműködés, konszenzus, közvetítői eljárás, terhelt*

Abstract: The Act XC of 2017 on Criminal Procedure formulates in the Preamble the requirement to conduct the proceedings effectively and within a reasonable time limit. Bearing in mind the aspects of timeliness and economy (cost savings) in order to speed up and simplify the procedure, the accused's confession was given significantly more emphasis than before. In accordance with international trends, new solutions containing consensual elements have appeared in the Code of Criminal Procedure that entered into force on 1 July 2018, while other forms that have already been used are available under new names and with different conditions. In this study we briefly review the legal institutions the application of which requires the confession or other form of cooperation or consent of the accused.

Keywords: *confession, criminal procedure, settlement, cooperation, consensus, mediation, accused*

Bevezető gondolatok

A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) kodifikálása során az egyik kiemelt célkitűzés a büntetőeljárások időszerűségének javítása volt.[1] Korántsem mondható újdonságnak a jogalkotó ezen törekvése. A két korábbi büntetőeljárásról szóló törvény miniszteri indokolása alapján ezt könnyen igazolhatjuk.[2] Az egyes büntetőeljárási

* **PROF. 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

[1] A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény Indokolása. Általános indokolás. III. A büntetőeljárási reform főbb irányai.

[2] „A Javaslat a következő fő irányokban fejleszti és korszerűsíti a büntetőeljárást: … - egyszerűsíti és gyorsítja az egész büntetőeljárást, a vétségi eljárás pedig - a törvényesség sérelme nélkül - fokozottan egyszerűsít." 1973. évi I. törvény indokolása a büntetőeljárásról szóló törvényjavaslathoz. Általános indokolás 2. a) pont. Az 1998. évi XIX. törvényhez fűzött Általános indokolásban ilyen kifejezett célkitűzéssel nem találkozunk, de a korábbi törvény kritikájából és a részletes indokolásból több helyen kitűnik, hogy az előző törvényben írtaktól hatékonyabb megoldásokat keres a jogalkotó az eljárások egyszerűsítése, gyorsítása érdekében. Lásd pl. „A 90-es évek adatai azonban azt sejtetik, hogy a hatályos törvény nem azokon a pontokon tartalmaz egyszerűsítési lehetőségeket, ahol

törvények hatályban léte alatt beiktatott módosítások egy része is az eljárások gyorsítását, egyszerűsítését célozta. Példaként említhetjük a bíróság elé állítás és a tárgyalás mellőzése c. külön eljárások feltételeinek gyakori változását, amelyek egyre több ügyben tették lehetővé e külön eljárások lefolytatását.

A jelenleg hatályos Be. miniszteri indokolásában is azt találjuk, hogy az időszerűség javítására a jogalkotó – többek között – egyes külön eljárások, így a bíróság elé állítás, az egyezségen alapuló, illetve a büntetővégzés meghozatalára irányuló eljárások hatékonyabbá tételével látott lehetőséget.[3]

Témánk szempontjából nagy jelentőséggel bír, hogy „A törvény kiemelt hangsúlyt fektet a terhelti együttműködésre."[4] A terhelttel való együttműködés egyik célja ugyancsak az eljárások egyszerűsítése, gyorsítása és ennek eredményeként azok észszerű időn belüli befejezése. A terhelti együttműködés alapvető megjelenési formája az, ha a terhelt beismeri a bűncselekmény elkövetését, bűnösségét. A beismerő vallomás szerepét a jogalkotó hangsúlyosabbá kívánta tenni, arra alapítva a büntetőeljárás megindulásától kezdődően több intézkedés, határozat meghozatalát teszi lehetővé, így valóban elmondható, hogy „egy, az eljárás egészét átfogó újszerű konszenzuális rendszer"[5] kialakítására törekedett. Ez még akkor is elfogadható állítás, ha az újszerű jelző csak a Be.-ben megjelenő egyes elemekre igaz, mint például az ügynek az előkészítő ülésen lehetséges érdemi elbírálása. A terhelti beleegyezést – akár előzetesen a beismeréssel kifejezve, vagy utólagosan, a meghozott határozatot elfogadva – igénylő, az eljárás gyorsabb befejezését eredményező megoldások ugyanis már a korábbi büntetőeljárási törvényekből sem hiányoztak. Ezek között voltak működőképes és kevésbé (kevéssé) alkalmazott jogintézmények. Annak magyarázata, hogy a jogalkotó szándéka ellenére miért nem lettek népszerűek egyes külön eljárások, a jogalkalmazó hozzáállásában rejlik. Ahhoz, hogy a terhelt és a vádhatóság álláspontjának közeledésén alapuló eljárási formák jól működjenek, mindkét oldalt érdekeltté kell tenni a konszenzus kialakításában.[6]

Nem csak a hazai büntetőeljárásban jelent meg ez a törekvés. „Az időszerűség és a pergazdaságosság elveinek megfelelve az európai államok többsége eljutott annak felismerésére, hogy pragmatikus szempontok alapján érdemes eltérően kezelni azokat az ügyeket, amelyekben a terhelt beismer, azokkal az eljárásokkal szemben, amelyekben a tagadó terhelt bűnösségét kell bizonyítani. A beismerés egyben lehetőséget teremt a terhelttel való együttműködésre…"[7]

---

ez valóban hozzájárulhat az eljárások tartamának csökkenéséhez." Az 1998. évi XIX. törvény indokolása a büntetőeljárásról. Általános indokolás, I. A hatályos eljárási törvény jellemzői.

[3] A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény Indokolása. Általános indokolás. III. A büntetőeljárási reform főbb irányai.

[4] A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény Indokolása. Általános indokolás. III. A büntetőeljárási reform főbb irányai.

[5] VASS Péter: A terhelti beismerésen alapuló konszenzuális rendszer egyes kiemelt jogintézményei: beszámoló az Igazságügyi Minisztérium és a Magyar Ügyvédi Kamara konferenciájáról. *Fontes Iuris* 2022/3., 14. Ahogy a szerző írja, ebben a rendszerben „ténylegesen, kézzelfoghatóan értékelhető a terhelti beismerés és a további eljárás formáját meghatározó együttműködési szándék."

[6] „A konszenzus viszont feltételezi azt, hogy résztvevői kölcsönösen elmozdulnak egymás irányába, empátiával fogadják egymás véleményét és közösen alakítanak ki mindkettőjük számára elfogadható álláspontot." BÉKÉS Ádám: Az egyezség tapasztalatai három év távlatában. In: *Studia in honorem Mihály Tóth*. (szerk.: Czine Ágnes – Domokos Andrea – Lukács Krisztina), Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2021, 62.

[7] A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény Indokolása. Általános indokolás. III. A büntetőeljárási reform főbb irányai.

A terhelttel való együttműködésben „valamennyi fél és a társadalom egésze érdekelt, hiszen az a hatóságok oldalán idő- és költségmegtakarítást, a terhelt oldalán enyhébb szankcionálást, a sértett oldalán biztos jóvátételt eredményez, egyben azt az üzenetet közvetíti, hogy a bűncselekmény elkövetőjét valóban felelősségre vonják."[8]

A jogalkotó reményei szerint a terhelttel való együttműködéstől „rövid időn belüli, lényeges gyorsítás és hatékonyság-növelés várható".[9]

Az Indokolás a terhelt beismerésén és együttműködési szándékán alapuló kétféle megegyezésről szól, ezek egyikeként az ügyész, a terhelt és a védő között a nyomozási szakban létrejövő formális egyezséget nevesíti.

Az egyezségen alapuló eljárás a korábbi Be.-ben szabályozott, de a gyakorlatban népszerűvé egyáltalán nem vált, alig alkalmazott lemondás a tárgyalásról c. külön eljárás helyébe lépett.[10] A jogalkotói szándék kifejezetten az volt, hogy „a külföldi jogrendszerek haladó elveinek átvételével egyszerre csökkentse a külön eljárás szereplőinek az egyezség megkötésével és annak bírói jóváhagyásával kapcsolatos bizonytalanságát, valamint az őket terhelő adminisztrációs terheket."[11]

„A másik eset a vádemelést követően kialakuló egyezség, amely valójában nem eredményez formális megállapodást, inkább a terhelt jóváhagyását, belenyugvását igényli. Közös eleme az egyezség két válfajának, hogy a tényállás és a jogi minősítés nem lehet megállapodás tárgya, azt az ügyész közli a felekkel, kizárólag a joghátrányról és a járulékos kérdésekről lehet egyeztetni."[12] A második esetben, amelyet Gácsi Anett 2. típusú együttműködésnek nevez[13], tényleges egyezkedésről nem beszélhetünk, a szankció alkalmazására vonatkozó ügyészi indítványról és az előkészítő ülésen az ügydöntő határozat meghozataláról van szó. Az ügyész konkrét indítványt tesz a büntetés vagy az intézkedés mértékére, illetve tartamára arra az esetre, ha a vádlott a bűnösségét a vádirattal egyezően beismeri (ún. mértékes indítvány). A vádlottnak tehát csak annyi szerepe van, hogy eldöntse, az ügyészi indítvány vonzó-e számára annyira, hogy beismerje a bűnösségét. Véleményem szerint ebben az esetben konszenzusról, beleegyezésről beszélhetünk a terhelt oldaláról, valódi egyezségről viszont nem.

A beismerő vallomás jelentősége azonban nem merül ki azon eljárásjogi megoldásokban, amikor az ügyész és a terhelt között egyezség jön létre. A terhelti beismerés szükséges, de önmagában nem elégséges feltétele a közvetítői eljárásra utalásnak, a bíróság elé állítás és a büntetővégzés meghozatalára irányuló külön eljárások kezdeményezésének és lefolytatásának, a terhelttel kötött megállapodással járó, a terhelt számára előnyös jogkövetkezmények alkalmazásának. Ezen túl a bűnösségre is kiterjedő beismerő vallomás, különösen, ha felderítő jellegű, a bíróság által figyelembe vehető enyhítő körülmények között is jelentős szerepet

[8] A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény Indokolása. Általános indokolás. III. A büntetőeljárási reform főbb irányai.

[9] A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény Indokolása. Általános indokolás. III. A büntetőeljárási reform főbb irányai.

[10] A jogalkotó is elismerte, hogy a lemondás a tárgyalásról „nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket". A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény Indokolása. A 731. §-hoz fűzött indokolás.

[11] A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény Indokolása. A 731. §-hoz fűzött indokolás.

[12] A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény Indokolása. Általános indokolás. III. A büntetőeljárási reform főbb irányai.

[13] GÁCSI Anett Erzsébet: A terhelti együttműködés rendszere az új büntetőeljárási törvényben. In: *Ünnepi kötet dr. Nagy Ferenc egyetemi tanár 70. születésnapjára*. (szerk.: Homoki-Nagy Mária – Karsai Krisztina – Fantoly Zsanett – Juhász Zsuzsanna – Szomora Zsolt – Gál Andor), Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2018, 282–286.

játszik.[14] Egyes tények valóságának elismerése pedig a bizonyítás egyszerűsítéséhez és ezáltal az eljárás gyorsabb lezáráshoz járulhat hozzá. A Be. 163. § (4) bekezdésének c) pontja alapján nem kell bizonyítani azokat a tényeket, amelyek valóságát a vádló, a terhelt és a védő az adott ügyben, együttesen elfogadja.

Azt, hogy az ügyészi intézkedések, határozatok kilátásba helyezésének célja a terhelti beismerés elérése, a jogalkotó nem is rejti véka alá. Az Indokolás kifejezetten tartalmazza, hogy „a törvény nem zárja ki annak lehetőségét sem, hogy az ügyészségi intézkedés vagy határozat kilátásba helyezésére akár a gyanúsítást követően, de még a terhelti vallomás megtétele előtt sor kerüljön. A terhelt ebben az esetben már az ügyészség tájékoztatásának tudatában tehet érdemi vallomást."[15]

A következőkben a terhelt beismerő vallomásához, együttműködéséhez kötött egyes, az ügy egyszerűbb, gyorsabb befejezését lehetővé tevő megoldások közül az együttműködő terheltre vonatkozó rendelkezéseket, az egyezségkötést és az ez alapján folyó külön eljárást, a közvetítői eljárást és az előkészítő ülésre irányadó új szabályokat tekintjük át, kizárólag a beismerés szerepére, jellegére koncentrálva.[16]

1. A terhelttel kötött megállapodás

A terhelt együttműködésére épül a büntetőjogi felelősségre vonás elkerülésének kilátásba helyezése is. A Be. 382. § (1) bekezdése alapján „Az ügyészség a feljelentést elutasíthatja, ha a bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható személy az ügy, illetve más büntetőügy felderítéséhez, bizonyításához hozzájárulva olyan mértékben együttműködik, hogy az együttműködéshez fűződő nemzetbiztonsági vagy bűnüldözési érdek jelentősebb, mint a bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható személy büntetőjogi felelősségre vonásához fűződő érdek." Az adott szakaszhoz fűződő indokolás kiemeli, hogy „a 382. § alkalmazásához vezető intézmény minden esetben feltételezi a 219. §-ban szabályozott büntetőjogi felelősségre vonás elkerülésének kilátásba helyezése, a 404. §-ban szabályozott ügyészségi határozat vagy intézkedés kilátásban helyezése, vagy a 411. § alapján az egyezség megkötése intézményének alkalmazását, amely során alakulhatnak ki azok az együttműködési feltételek, amelyekre tekintettel a feljelentés elutasítható." Bár a beismerés ezen intézkedésekkel kapcsolatban nincs külön nevesítve, egyes esetekben lehetséges, hogy a gyanúsított beismerő vallomása az együttműködés része.

A Be. 219. §-a az ügyészi engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazása körében rendelkezik a büntetőjogi felelősségre vonás elkerülésének kilátásba helyezéséről, amely szerint „A leplezett eszközök alkalmazására feljogosított szerv az ügyészség engedélyével bűncselekmény elkövetőjével megállapodást köthet, amelyben számára kilátásba helyezi, hogy vele szemben büntetőeljárást nem indítanak, illetve a folyamatban lévő büntetőeljárást megszüntetik, ha az ügy, illetve más büntetőügy felderítésével, bizonyításával összefüggő

[14] „A bűnösségre is kiterjedő beismerő vallomás enyhítő körülmény, és a részbeni beismerés is az lehet. Nagyobb a nyomatéka, ha az felderítő jellegű; ilyen esetben a cselekmény egészére kiterjedő beismerésnek a bűnösség részbeni tagadása mellett is enyhítő hatása van. Tettenérés esetén csak a bűnösség elismerésének és a megbánásnak van jelentősége." 56/2007. BK vélemény A büntetéskiszabás során értékelhető tényezőkről. II. A büntetést befolyásoló alanyi tényezők. 11. pont

[15] A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény Indokolása. A 404-406. §-hoz fűzött indokolás

[16] A felsorolt jogintézmények részletes bemutatása, az irányadó rendelkezések és a jogalkalmazói gyakorlat elemzése a jelen tanulmánynál jóval bővebb terjedelmet igényelne.

információkat és bizonyítékokat bocsát rendelkezésre, és a megállapodással elérhető nemzetbiztonsági vagy bűnüldözési érdek jelentősebb, mint az elkövető büntetőjogi felelősségre vonásához fűződő érdek." (Be. 219. § (1) bek.) „Ha a bűncselekmény elkövetője a megállapodásban foglaltakat teljesíti, vele szemben büntetőeljárás nem indítható, illetve a folyamatban lévő büntetőeljárást meg kell szüntetni." (Be. 219. § (4) bek.)

Az ügyészségi intézkedés vagy határozat kilátásba helyezése cím alatt Be. 404. §-ában már kifejezetten megjelenik a beismerés, mint feltétel. „Az ügyészség a nyomozás során bármikor közölheti a gyanúsítottal és a védővel, hogy milyen, a (2) bekezdésben meghatározott intézkedés alkalmazására vagy határozat meghozatalára lát lehetőséget abban az esetben, ha a gyanúsított a bűncselekmény elkövetését beismeri." (Be. 404. § (1) bek.) A (2) bekezdés c) pontjában találjuk „a gyanúsított együttműködésére tekintettel - a 399. § (1) bekezdésében meghatározott okból – az eljárás megszüntetését, illetve – a 382. § (1) bekezdésében meghatározott okból – a feljelentés elutasítását".

A terhelti együttműködés az ügyésszel kötött egyezség opcionális tartalma is lehet. (Be. 411. § (3) bek. b) pont és (5) bek. a) pont.)

2. Az egyezség

Ahogy korábban említettük, az egyezség az 1998. évi XIX. törvényben fellelhető, de a gyakorlatban rendkívül ritkán alkalmazott lemondás a tárgyalásról c. külön eljárás helyébe lépő eljárás egyezség esetén c. ugyancsak külön eljárásként szabályozott processzus alapja. Az egyezség az ügyészség és a terhelt között jön létre a bűnösség beismeréséről és annak jogkövetkezményeiről. Az egyezség lényege, hogy a terhelt a bíróság előtt folyó külön eljárásban megtartott előkészítő ülésen beismerje a bűnösségét. Az egyezségnek vannak kötelező és lehetséges elemei, ez utóbbiak közé tartozik az előzőekben tárgyalt együttműködés a nyomozó hatósággal vagy az ügyészséggel.

Az egyezség szabályainak megfogalmazásakor a jogalkotó célja az volt, hogy a korábbi lemondás a tárgyalásról c. külön eljárás helyett egy működőképesebb megoldást kínáljon. Annak okát, hogy a lemondás a tárgyalásról c. külön eljárást alig-alig alkalmazták a korábbi Be. hatályban léte alatt, Gácsi Anett egyrészt abban látta, hogy – figyelemmel a hazai bírói gyakorlatra – valódi kedvezményt a büntetéskiszabás terén csupán a bűncselekményt bűnszervezetben elkövető, a hatóságokkal együttműködő terhelt számára jelentett.[17] Másrészt megállapította, hogy nem csak a terhelt, de az eljárás más szereplői is motiválatlanná váltak, mivel a nyomozó hatóság munkáját nem könnyítette a tárgyalásról való lemondás.[18] Az érdekeltség hiányában látja az egyezség alkalmazásának gátját Fantoly Zsanett is.[19]

Véleményem szerint elsősorban az ügyészség hozzáállásán múlt, hogy a tárgyalásról való lemondás végül nem váltotta be a hozzá fűzött jogalkotói reményeket. Annak ellenére kevéssé alkalmazták, hogy a vádelőkészítéssel, a nyomozás törvényessége feletti felügyelettel és a vádemeléssel kapcsolatos ügyészi feladatokról szóló 11/2003. (ÜK. 7.) LÜ utasítás 66. §-a előírta, hogy az ügyész a vádemeléskor az általános szabályok szerinti bírósági eljárást csak akkor indítványozza, ha tárgyalás mellőzésének, bíróság elé állításnak, illetőleg az ügy nyilvános ülésen történő elbírálásának (azaz a lemondás a tárgyalásról c. külön eljárás

[17] GÁCSI Anett Erzsébet: i.m. 278-279.
[18] GÁCSI Anett Erzsébet: i.m. 279.
[19] FANTOLY Zsanett: Egyezség a nyomozásban. *Magyar Rendészet* 2020/3., 88. DOI : 10.32577/mr.2020.3.5.

lefolytatásának) nincs helye. A ma hatályos, az előkészítő eljárással, a nyomozás felügyeletével és irányításával, valamint a befejező intézkedésekkel kapcsolatos ügyészi feladatokról szóló 9/2018. (VI.29.) legfőbb ügyészi utasítás 53. §-ában írtak szerint a bíróság elé állítás és a büntetővégzés meghozatalára irányuló eljárás mellett az egyezség alapján folytatott bírósági eljárásnak is prioritást kellene biztosítani az általános szabályok szerinti vádemeléssel szemben. Míg a bíróság elé állítás és a büntető végzés meghozatalára irányuló eljárás – csakúgy, mint korábban a tárgyalás mellőzése – gyakran alkalmazott, az ügyészek körében is „népszerű" megoldás, az egyezség alapján folyó eljárás (ahogy korábban a lemondás a tárgyalásról c. külön eljárás) alig-alig fordul elő a jogalkalmazói gyakorlatban.

Nem zárható ki az sem, hogy az egyezség (és a korábbi lemondás a tárgyalásról c. külön eljárás) működőképességével kapcsolatos problémák egyik oka az, hogy a jogalkotói cél nem jelenik meg kellő pontossággal a Be. rendelkezéseiben. Békés Ádám az egyezség alapját, a jogalkotói célt abban ragadja meg, hogy a terhelt beismerő vallomása érdemben segíti a nyomozást.[20] Ez az elvárás azonban a Be. rendelkezéseiben nem jelenik meg kifejezetten, csupán a Btk. büntetés kiszabására vonatkozó rendelkezései teszik lehetővé az együttműködő terhelttel szemben enyhébb büntetés kiszabását.

További ok lehet a kölcsönös bizalom hiánya. Az egyezségkötésre vonatkozó ajánlatra a másik fél kétségek megfogalmazásával reagál, a konszenzushoz szükséges bizalom helyett a bizalmatlanság jellemzi a terhelt és a vádhatóság viszonyát.[21]

Annak, hogy a jogalkotó célja a konszenzuson alapuló eljárások új szabályozásával az volt, hogy az ügyészség és a terhelt lépjenek egymással kapcsolatba, ékes bizonyítéka az egyezség megkötésére irányuló eljárás, amelyet a terhelt, a védő és az ügyészség egyaránt kezdeményezhet. Ha az egyeztetés sikeres és létrejön az egyezség, ennek eredményeként az ügyészség a jegyzőkönyvbe foglalt egyezséggel azonos tényállás és minősítés miatt emel vádat, kezdeményezve az eljárás egyezség esetén c. külön eljárás lefolytatását. Indítványt tesz arra, hogy a bíróság az egyezséget hagyja jóvá, az egyezség tartalmával egyező büntetést szabjon ki, illetve intézkedést alkalmazzon és milyen, az egyezség tartalmával egyező egyéb rendelkezést tegyen. (Be. 424. §) A bíróság ebben az eljárásban az egyezség tartalmát nem alakíthatja, nem változtathatja meg, az egyezséget jóváhagyja, vagy annak jóváhagyását megtagadja. Fontos kiemelni, hogy egyezség megkötésének bármilyen bűncselekmény miatt folyamatban lévő ügyben helye lehet.

Bár a magyar szakirodalomban és a szakmai diskurzusok során már az együttműködő terheltre vonatozó rendelkezések megjelenésekor, de méginkább a tárgyalásról lemondás és a jelenleg hatályos törvény szerinti egyezség szabályainak elemzésekor sokan használták a vádalku kifejezést, ezek a megoldások nem azonosíthatók az Egyesült Államokban a büntető igazságszolgáltatás keretei között széles körben alkalmazott jogintézménnyel.[22] Hiszen – ahogy

[20] BÉKÉS Ádám: i.m. 65.

[21] Ezt a helyzetet a gyakorlat oldaláról szemléletesen vázolja Békés Ádám. BÉKÉS Ádám: i.m. 65–67.

[22] Azt, hogy miért más jellegűek a kontinentális európai jogrendszerben a terhelti beismerésre épülő, a terhelt számára kifejezett előnyökkel járó megoldások, de akár a Nagy-Britanniában működő vádalku, több szerző is bemutatta. Ezen a helyen csak Gácsi Anett Erzsébet tanulmányára utalnék. GÁCSI Anett Erzsébet: i.m. 275. A tárgyalásról lemondás apropóján Pápai-Tarr Ágnes az amerikai vádalku sajátosságait, típusait és a hazai szerzőknek a hazai „vádalkuval" kapcsolatos véleményét is összefoglalta. PÁPAI-TARR Ágnes: Vádalku – az amerikai, és a magyar valóság. *Jogelméleti Szemle* 2011/1. https://jesz.ajk.elte.hu/papai45.html, 2023. december 28.; Kiss Anna: Vádalku magyar módra? *Kriminológiai Tanulmányok*, 56. kötet. (szerk.: Vókó György), Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, 2019, 88–106.

Kiss Anna is írja – mindegyik magyar megoldás „a kontinentális eljárás keretein belül marad, és nem törekszik az angolszász eljárásra jellemző eredeti vádalku megvalósítására."[23]

3. A közvetítői eljárásra utalás

Míg a bírósági eljárás külön eljárás szabályai szerinti lefolytatását lehetővé tevő egyezség az ügyészség és a terhelt között jön létre, a közvetítői eljárás közvetlen célja a sértett és a terhelt közötti megegyezés. Közvetett cél, hogy a megegyezésben foglaltak szerint sor kerüljön a bűncselekmény következményeinek jóvátételére. A közvetítői eljárásnak ezen túl a terhelt jövőbeni jogkövető magatartását is elő kell segítenie.

Közvetítői eljárásnak – az egyezség megkötésére irányuló eljáráshoz hasonlóan – bármely bűncselekmény esetén helye lehet. Ennek oka, hogy a „közvetítői eljárásnak a büntetőeljáráson is túlmutató kívánatos hozadéka van, ezért a törvény a korábbinál jelentősen tágabb körben teszi alkalmazhatóvá. Már nem csak a tevékeny megbánás anyagi jogi büntethetőséget megszüntető vagy más kedvezményt engedő okkal összefüggésben alkalmazható, hanem attól függetlenül mindaddig, amíg a közvetítői eljárás céljai elérhetők."[24]

A közvetítői eljárás alkalmazása ugyancsak az ügyészség döntésétől függ és alapja a terhelti beismerés. Az ügyészség közvetítői eljárás céljából az eljárás felfüggesztését, illetve a közvetítői eljárás eredményéhez képest az eljárás megszüntetését helyezheti kilátásba. A közvetítői eljárás lefolytatása céljából az ügyészség akkor függesztheti fel az eljárás, ha a gyanúsított a vádemelésig a bűncselekmény elkövetését beismerte. Annak, hogy a beismerésnek a vádemelésig meg kell történnie, az a magyarázata, hogy a hatályos törvény szerint közvetítői eljárásra utalásra a bírósági eljárásban már nem kerülhet sor.

4. Ügydöntő határozat meghozatala az előkészítő ülésen

A Be. egyik jelentős újítása[25], hogy a korábban érdemi szereppel alig bíró előkészítő ülést tartalommal töltötte meg azáltal, hogy a terhelt beismerése és a tárgyaláshoz való jogáról lemondása, továbbá a beismerő nyilatkozat elfogadása esetén lehetőséget nyújt az ügy érdemi befejezésére és az ügydöntő (bűnösséget megállapító) határozat meghozatalára.[26] Kérdés, hogy mi minősül a bűnösség beismerésének, mit kell átfognia a vádlotti nyilatkozatnak. „A vádlott nyilatkozata csak abban az esetben tekinthető a bűnösség beismerésének, ha teljes mértékben elismeri a vádban rögzített releváns tényeket, és a beismerése az anyagi jogi bűnösségre is kiterjed (nem hivatkozik például büntethetőséget kizáró vagy megszüntető okra)."[27]

---

[23] KISS Anna: i.m. 88.

[24] A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény Indokolása. A 412. §-hoz fűzött indokolás.

[25] A marasztaló ítélet előkészítő ülésen történő meghozatalának lehetőségét a hatályos Be. egyik legjelentősebb újdonságának tartja Polt Péter és Bodony István is. POLT Péter – BODONY István: Marasztaló ítélet tárgyalás nélkül - az előkészítő ülés új funkciói a tárgyalás előkészítése során. In: *Studia in honorem Mihály Tóth*. (szerk.: Czine Ágnes – Domokos Andrea – Lukács Krisztina) Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2021, 388.

[26] Az új szabályok alkalmazása sok kérdést vetett fel: bizonyítás folyik-e az előkészítő ülés keretében, mi a megoldás akkor, ha több vádlott közül nem mindegyik tesz beismerő nyilatkozatot, vagy ha a vád tárgyává tett bűncselekmények közül nem mindegyikre vonatkozóan tesz beismerő nyilatkozatot a vádlott, stb. Ezekkel a problémákkal a jelen tanulmány keretei között nem tudunk foglalkozni.

[27] POLT Péter – BODONY István: i.m. 393.

Az ún. mértékes, azaz a büntetés vagy intézkedés mértékére, tartamára is kiterjedő ügyészi indítvány megtétele ugyanakkor nem feltétele annak, hogy a bíróság az előkészítő ülésen érdemben döntsön az ügyben. Kétségtelen azonban, hogy a büntetés kiszabására, az intézkedés alkalmazására vonatkozó konkrét indítvány a terhelt számára az eljárás befejezésének kiszámíthatóságát jelenti, hiszen a bíróság az ügyészi indítványban foglaltaktól súlyosabb büntetést nem szabhat ki[28]. Így a várható joghátrány ismeretében döntheti el a vádlott, hogy beismeri-e a váddal egyezően a bűncselekmény elkövetését. Ahogy Békés Ádám találóan összefoglalja, „A mértékes indítvány valójában az egyszerű és »kiszámítható« ügyekre lett kitalálva azért, hogy a terhelt megismerhesse az állam büntetőjogi igényének pontos mértékét és ennek ismeretében tudjon dönteni, hogy saját cselekvőségét ismerve a számára felajánlott szankció elfogadható-e vagy sem."[29] A terhelt beismerésével ebben az esetben Gácsi Anett véleménye szerint „a vádemelést követően a tárgyalás előkészítése során előkészítő ülésen formális megállapodás nélküli, gyakorlatilag a terhelt jóváhagyását, belenyugvását igénylő együttműködés jön létre".[30]

A mértékes indítvány nem biztosít jelentős előnyt a terheltnek a büntetés kiszabása vagy az intézkedés alkalmazása terén. Ezzel összefüggésben a 9/2018. (VI.29.) LÜ utasítás 57. § (6) bekezdése a következőket tartalmazza: „a joghátrány mértékét, illetve tartamát úgy kell meghatározni, hogy az megfeleljen a törvényes büntetéskiszabási elveknek, és alkalmas legyen a büntetési célok elérésére." Ez azt jelenti, hogy a mértékes indítványban meghatározott mértékű, illetve tartamú büntetés vagy intézkedés nem különbözik lényegesen attól, amit az ügyészség elfogadhatónak tart abban az esetben, ha tárgyalás keretében, a bizonyítás lefolytatása után (azaz nem egyszerűbb és gyorsabb eljárás keretében) születik döntés.[31]

Ha az ügy érdemi lezárására nem is kerül sor az előkészítő ülés keretében, az eljárás gyorsabb befejezését még mindig elősegítheti, koncentrált tárgyalás előkészítésre, a bizonyítás kereteinek kijelölésére kerülhet sor azáltal, hogy a nem vitatott tényeket a vádlott és az ügyész megjelöli, bizonyítás lefolytatására és egyéb eljárási cselekményekre vonatkozó, valamint

[28] Ezt hangsúlyozza Szomora Zsolt is: „a vádlott számolhat azzal, hogy ha beismeri bűnösségét és a tárgyaláshoz való jogáról lemond, akkor a bíróság büntetéskiszabási mérlegelése felfelé – az ügyészi indítványban adott mértékig – korlátozva lesz." SZOMORA Zsolt: Az előkészítő ülésen tett beismerő vallomás alapjogi deficitjei: a tisztességes eljáráshoz való jog és a jogorvoslathoz való jog sérelme. In: *Studia in honorem Mihály Tóth.* (szerk.: Czine Ágnes – Domokos Andrea – Lukács Krisztina) Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2021, 401. Ennek ellenére a bírói gyakorlatban arra is találhatunk – nem is csupán egy-két példát –, amikor a bíróság mégis súlyosabb szankciót alkalmazott, mint amit az ügyész indítványozott. Erre utalt Belovics Ervin a „A terhelti beismerésen alapuló konszenzuális rendszer egyes kiemelt jogintézményei" címmel 2022. május 9-én megrendezett konferencián tartott előadásában, elmondva, hogy a bíróság „34 terhelt esetében – egyébként törvénysértő módon – a terhelt terhére tért el a mértékes indítványtól" VASS Péter: i.m. 16. Szomora Zsolt álláspontja szerint „a beismerő vallomás végzéssel történő elfogadása és a bűnösség előkészítő ülésen történő kimondása esetén a mértékes indítványnál súlyosabb büntetés – a Be. 565. § (3) bekezdésben írt esettől eltekintve – alkotmányellenesnek tekinthető, mert a bíróság a súlyosabb büntetéssel a terhelt felé a törvény által garantált ígéretet szegi meg." SZOMORA Zsolt: i.m. 402.

[29] BÉKÉS Ádám: i.m. 64.

[30] GÁCSI Anett Erzsébet: i.m. 282.

[31] Ezzel kapcsolatban ugyancsak Belovics Ervin előadásának összefoglaló ismertetésére hagyatkozunk. „A kiindulópontot ez esetben is a Btk. általános és különös részi szabályai jelentik, ezért a terhelti beismerést feltételező indítvány csupán csekély mértékben tartalmazhat enyhébb joghátrányt ahhoz képest, amilyen joghátrányt az ügyészség a be nem ismerő terhelttel szemben még elfogadhatónak tartana." VASS Péter: i. m. 16. Az ügyészség gyakorlatát kifogásolta az adott konferencián tartott előadásában Bánáti János. „Annak érdekében, hogy a mértékes ügyészi indítványok beismerésre sarkalljanak, az ügyészségnek olyan ajánlatokat kellene tennie, amilyenek a terheltek számára elfogadhatók. Az utóbbi időben azonban az figyelhető meg, hogy a mértékes ügyészi indítványban szereplő joghátrány meghaladja a bíróság büntetéskiszabási átlagát." VASS Péter: i.m. 19.

bizonyíték kirekesztése iránti indítványait előterjeszti. Ha a vádlott az előkészítő ülésen „a bűnösségét nem ismerte be, a kihallgatása során megjelölheti a vádiratban szereplő azon tényeket, amelyek valóságát elfogadja". (Be. 506. § (3) bek.) Az ügyész pedig, „tizenöt napon belül megjelöli a vádlott és a védő által előadott azon tényeket, amelyek valódiságát elfogadja." (Be. 506. § (6) bek.) Kérdés, hogy az eltérő szóhasználattal volt-e célja a jogalkotónak vagy csak értelmezési problémát nem okozó következetlenségről van szó. Míg a vádlott esetében a tények valóságának, az ügyész esetében valódiságának elfogadásáról nyilatkoznak az eljárás szereplői. A törvény szövege szerint e nyilatkozat megtétele a vádlott számára csak lehetőség (megjelölheti), az ügyésztől úgy tűnik, elvárja ezt a jogalkotó (megjelöli). Ugyanakkor a törvény indokolásában írtak szerint mind az ügyész, mind a vádlott esetében lehetőségről van szó: a törvény „a vádlott és a védő számára a vádban szereplő tények és azok bizonyítékai, míg az ügyész számára a vádlott és a védő által a védekezés alapjául előadott tények és azok bizonyítékai tekintetében lehetővé teszi azok megjelölését, amelyeket valónak elfogad."[32] Az ügyész esetében azon tények megjelölését, amelyek valóságát nem vitatja, a Nagykommentár is lehetőségként kezeli.[33] További különbség, hogy a vádlott kihallgatása során jelölheti meg azt, hogy mely tények valóságát nem vitatja, míg az ügyésznek erre tizenöt napot biztosít a törvény.

Az egyezség alapján folyó eljárás szabályainak és az előkészítő ülésen az érdemi határozat meghozatalára vonatkozó rendelkezések elemzésekor Gácsi Anett arra a következtetésre jut, hogy „a jogalkotó a szűkebb értelemben vett együttműködésnek nem két különálló formáját, hanem azok összefüggő rendszerét kívánta meghatározni az új törvényben".[34]

5. A beismerés „minősége"

Abban az esetben, ha egy ügyészi intézkedés a terhelt beismerésén alapul, nagyon fontos, hogy a fals beismerő nyilatkozat lehetősége, amennyire lehetséges, kizárható legyen.

A 9/2018. (VI.29.) LÜ utasítás 50. § (2) bekezdésében írtak szerint „Az ügyészség nem köthet egyezséget, ha a terhelti beismerés önkéntességére vagy hitelt érdemlőségére nézve kétségek merülnek fel, vagy a beismerés hiányában rendelkezésre álló bizonyítékok nem lennének elégségesek a vádemeléshez."

Az előkészítő ülésen tett beismerő vallomás elfogadhatóságát és az egyezség alapján folytatott eljárásban az egyezség jóváhagyásának feltételeit a bíróság megvizsgálja és mindkét eljárásban kötelező a védő részvétele. Mind a bíróság ellenőrző tevékenysége, mind a védő jelenléte garanciát jelent arra, hogy a döntés ne valótlan beismerésen alapuljon. Ugyanakkor teljes mértékben nem zárható ki az ártatlanul tett beismerő vallomás[35] vagy a súlyosabban minősülő bűncselekmény beismerése sem.

---

[32] Lásd a Be. 506. §-ához fűzött indokolást. A Be. adott szakasza a védő számára kifejezetten nem biztosítja a valósnak elfogadott tények megjelölésének lehetőségét.

[33] *Nagykommentár a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvényhez*. (főszerk.: Polt Péter) 2023. évi Jogtár-formátumú kiadás.

[34] GÁCSI Anett Erzsébet: i.m. 282.

[35] Ennek okairól lásd NAGY Attila: A terhelt vallomásának szerepe a büntetőeljárásban. *Iustum Aequum Salutare* 2023/1. 148–150.; ELEK Balázs: *A vallomás befolyásolása a büntetőeljárásban*. Tóth Könyvkereskedés és Kiadó Kft., Debrecen, 2008.

A beismerésért ígért előnyök kockázatot is jelentenek. Lehet, hogy a terhelt kész az esetlegesen hosszabb ideje folyó büntetőeljárással járó hátrányok minimalizálása érdekében olyan beismerő vallomás tenni, ami hátrányosabb következményekkel jár számára, mintha a bíróság előtti tárgyaláson teljeskörű bizonyítás felvételére került volna sor. Ahogy arra Fantoly Zsanett és Ördög-Deák Andrea is utal, a beismerésen alapuló eljárások során vizsgálni kell, hogy a beismerés ne járjon ártatlan személy elítélésével, a gyorsaság érdekében ne fogadja el a terhelt a súlyosabb minősítést, vagy az enyhébb minősítés érdekében ne kössön igazságtalan alkut.[36]

6. A terhelti együttműködésen, beismerésen alapuló jogintézmények közös vonásai és különbségei

Anélkül, hogy az előzőekben tárgyalt, többnyire az ügyészség döntésétől, pozitív vagy elutasító hozzáállásától függően alkalmazható, az eljárást egyszerűsítő, gyorsító megoldások sajátosságait megismételnénk, röviden megkíséreljük kiemelni a legfontosabb hasonlóságokat és eltéréseket.

A legfontosabb közös pont a terhelt beismerő vallomása. Az egyezség alapján folyó eljárásnak, és a jelen tanulmányban nem tárgyalt bíróság elé állításnak és részben a büntetővégzés meghozatalának előfeltétele, hogy az ügyészi intézkedés, határozat meghozatala előtt a terhelt beismerő vallomást tegyen, annak hiányában a külön eljárás lefolytatására nem kerülhet sor. Ahhoz, hogy az ún. mértékes indítvány szerinti szankciót alkalmazza a bíróság, elegendő, ha a vádlott az előkészítő ülésen ismeri be a bűncselekmény elkövetését.

Az együttműködésre vonatkozó megállapodás és az egyezség kezdeményezője az ügyészségen kívül a gyanúsított is lehet, a közvetítői eljárásra utalásra a terhelten kívül a sértett is indítványozhatja, míg az ún. mértékes indítványról kizárólag az ügyész dönt, arra vonatkozó kezdeményezéssel a gyanúsított nem élhet.

A beismerő vallomás más és más hatást gyakorol, eltérő következményekkel jár az eljárás menetére az egyes eljárásokban. A közvetítői eljárást követően az ügyészség döntése attól függ, hogy a Btk. szerinti tevékeny megbánás melyik fordulata irányadó vagy a tevékeny megbánás szabályai egyáltalán nem alkalmazandók az adott bűncselekményre. Így a vállalt kötelezettségek teljesítése esetén a tevékeny megbánásra irányadó szabályok szerint az eljárás megszüntetésére, súlyosabb bűncselekmények esetén a büntetés korlátlan enyhítésére kerülhet sor, míg ha a tevékeny megbánásra vonatkozó rendelkezések az adott bűncselekményre nem alkalmazhatók, enyhítő körülményként értékelendő a bűncselekmény következményeinek jóvátétele.

Az együttműködő terhelt esetében a feljelentés elutasítására vagy az eljárás megszüntetésére is sor kerülhet. Egyezség esetén a büntetés kiszabására a Btk. 83. §-a szerint speciális szabályok irányadók.[37] A bűnösség beismerése az előkészítő ülésen azzal jár, hogy a

[36] FANTOLY Zsanett – ÖRDÖG-DEÁK Andrea: Vádalku. Kontinentális módra. *Magyar Jog* 2010/6., 363–369.

[37] 83. § (1) A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény XCIX. Fejezete szerinti eljárásban az egyezség (a továbbiakban: egyezség) jóváhagyása esetén a büntetés kiszabásakor a 82. § (2) bekezdésében meghatározott enyhébb büntetési tételek alsó határát kell alapul venni.
(2) Ha az egyezség jóváhagyására olyan terhelt esetében kerül sor, aki az ügy, illetve más büntetőügy bizonyításához hozzájárulva az ügyészséggel, illetve a nyomozó hatósággal jelentős mértékben együttműködött, a büntetést a 82. § (2) bekezdés soron következő pontja alapján is ki lehet szabni.

bíróság az ún. mértékes indítványban foglalt szankciótól súlyosabb jogkövetkezményt nem alkalmazhat.

Eltérőek a tárgyalt megoldások abban is, hogy alkalmazásuk során milyen szerepet szán a bíróságnak a jogalkotó. Az együttműködő terhelt esetében nem is kerül sor vádemelésre, bírósági eljárás lefolytatására, ha az ügyészség elutasítja a feljelentést vagy megszünteti az eljárást.

A közvetítői eljárás során a bűncselekmény súlyától és típusától függ a bíróság szerepe. Ha a tevékeny megbánás a Btk. 29. § (1) bekezdése alá tartozik, az ügyész jogosult az eljárás megszüntetésére, így bírósági eljárásra nem kerül sor. A Btk. 29. § (2) bekezdésében írtak esetén viszont vádat emel az ügyészség és a bíróság a büntetést korlátlan enyhítheti. A tevékeny megbánás körén kívül eső jóvátétel enyhítő körülményként való értékelése szintén a bíróság feladata lesz.

A védő részvétele kötelező az egyezség megkötésére irányuló eljárásban és az egyezség alapján folyó külön eljárásban is.

Összegzés

A terhelti beismerésen alapuló, a büntetőeljárás konszenzuális elemeit erősítő megoldások kiterjesztése a büntetőeljárásról szóló törvényben alapvetően elfogadható, a nemzetközi trendekhez igazodó jogalkotói törekvés. „Az időszerűség és a pergazdaságosság szempontjainak előtérbe helyezése az igazságszolgáltatás hatékony működése iránti társadalmi igényt elégíti ki, amelyet megfelelően szolgál az eljárásban részt vevők együttműködésre ösztönzése."[38]

Tény, hogy a beismerő vallomás szerepe a Be.-ben jelentősen megnövekedett. „Több új, az eljárás gyorsabb lezárását célzó jogintézmény épült rá"[39], míg más, már a korábbi eljárási törvényekben is szereplő, a terhelt együttműködéséhez kötődő megoldások szabályai átalakultak, esetenként új elnevezéssel találhatók meg a hatályos törvényben. Ugyanakkor a tisztességes eljárás kritériumainak a lehető legteljesebb érvényesülése ilyen esetekben is alapvető követelmény, még ha tudomásul is kell venni, hogy a terhelti jogok bizonyos mértékű korlátozása nélkül nem érhető el a kívánt cél. Bár az észszerű időn belüli döntés is a tisztességes eljárás egyik fontos eleme, nem engedhető meg, hogy a többi jogosultság indokolatlan korlátozásával járjon az időszerűség iránti igény érvényesítése. Fontos, hogy a terhelti jogok korlátozása a jogokról való lemondás formájában érvényesüljön, azaz a terhelt előzetes hozzájárulásával kerülhessen rá sor vagy a jogorvoslat lehetősége biztosított legyen és a terhelt egyetértését azzal fejezhesse ki, hogy nem él jogorvoslattal a határozattal szemben.

Az egyezség, valamint az előkészítő ülésen tett beismerő vallomás és a mértékes indítvány alapján a büntetés kiszabása és/vagy intézkedés alkalmazása esetében Gácsi Anett szerint a tisztességes eljárás szabályai nem sérülnek.[40] Ugyanez mondható el a jelen tanulmányban tárgyalt többi megoldás kapcsán is: a törvényben foglalt garanciák biztosítják a terhelt számára a tisztességes eljárás alapjaiként meghatározott jogok gyakorlását.

---

[38] FANTOLY Zsanett: i.m. 80.

[39] BARTKÓ Róbert: A beismerő vallomás, mint konszenzuális eljárási elem az új büntetőeljárásjogi környezetben. *Advocat* 2019/2., 17. A szerző hangsúlyozza a védő szerepét a beismerésen alapuló eljárásokban, aki az eljárás tárgyának ismeretében tanácsokkal látja el a terheltet.

[40] GÁCSI Anett Erzsébet: i.m. 284–286.

Felhasznált irodalom:

1. BARTKÓ Róbert: A beismerő vallomás, mint konszenzuális eljárási elem az új büntetőeljárásjogi környezetben. *Advocat* 2019/2., 11–17.
2. BÉKÉS Ádám: Az egyezség tapasztalatai három év távlatában. In: *Studia in honorem Mihály Tóth*. (szerk.: Czine Ágnes – Domokos Andrea – Lukács Krisztina), Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2021., 61–69.
3. FANTOLY Zsanett – ÖRDÖG-DEÁK Andrea: Vádalku – kontinentális módra. *Magyar Jog* 2010/6., 363–369.
4. FANTOLY Zsanett: Egyezség a nyomozásban. *Magyar Rendészet* 2020/3., 79–89. DOI : 10.32577/mr.2020.3.5.
5. GÁCSI Anett Erzsébet: A terhelti együttműködés rendszere az új büntetőeljárási törvényben. In: *Ünnepi kötet dr. Nagy Ferenc egyetemi tanár 70. születésnapjára.* (szerk.: Homoki-Nagy Mária – Karsai Krisztina – Fantoly Zsanett – Juhász Zsuzsanna – Szomora Zsolt – Gál Andor), Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Szeged, 2018, 273–286.
6. KISS Anna: Vádalku magyar módra? *Kriminológiai Tanulmányok*, 56. kötet. (szerk.: Vókó György), OKRI Budapest, 2019, 88–106.
7. NAGY Attila: A terhelt vallomásának szerepe a büntetőeljárásban. *Iustum Aequum Salutare* 2023/1., 143–157.
8. *Nagykommentár a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvényhez*. (főszerk.: Polt Péter) 2023. évi Jogtár-formátumú kiadás.
9. PÁPAI-TARR Ágnes: Vádalku – az amerikai, és a magyar valóság. *Jogelméleti Szemle* 2011/1. https://jesz.ajk.elte.hu/papai45.html, 2023. december 28.
10. POLT Péter – BODONY István: Marasztaló ítélet tárgyalás nélkül - az előkészítő ülés új funkciói a tárgyalás előkészítése során. In: *Studia in honorem Mihály Tóth*. (szerk.: Czine Ágnes – Domokos Andrea – Lukács Krisztina) Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2021, 387–398.
11. SZOMORA Zsolt: Az előkészítő ülésen tett beismerő vallomás alapjogi deficitjei: a tisztességes eljáráshoz való jog és a jogorvoslathoz való jog sérelme. In: *Studia in honorem Mihály Tóth.* (szerk.: Czine Ágnes – Domokos Andrea – Lukács Krisztina) Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2021, 399–408.
12. VASS Péter: A terhelti beismerésen alapuló konszenzuális rendszer egyes kiemelt jogintézményei: beszámoló az Igazságügyi Minisztérium és a Magyar Ügyvédi Kamara konferenciájáról. *Fontes Iuris* 2022/3., 14–21.

GUTENBERGTŐL AZ NFT-IG.
A SZERZŐK SZEMÉLYHEZ FŰZŐDŐ JOGAINAK HELYZETKÉPE A DIGITÁLIS KORBAN

FROM GUTENBERG TO THE NFTS.
AUTHORS' MORAL RIGHTS IN THE DIGITAL AGE

SÁPI EDIT*

Absztrakt: A szerzői jog által biztosított személyhez fűződő jogok védelmét kettősség jellemzi, hiszen nemzetközi és uniós szinten alacsonyabb szintű harmonizált védelem áll fenn, mivel a különböző országok eltérően kezelik a személyhez fűződő jogokat saját kulturális és szerzői jogi hagyományaik szerint. Ez a kettősség különösen érezhető az angolszász és kontinentális rendszerek közötti különbségekben. A legtöbb európai országban a személyiségi jogok elméleti, jogszabályi szinten megjelenő védelme nagyon erős, ugyanakkor tapasztalható a gyakorlatban, hogy a hatékony védelmet valójában nem könnyű érvényesíteni, különösen a digitális szférában. A tanulmány fókuszában az a kérdés áll, hogy a szerzői személyiségi jogok a digitális környezetben eredeti rendeltetésüknek megfelelően viselkednek-e. A tanulmány elsődlegesen a mesterséges intelligencia és az NFT sajátosságaihoz viszonyítva vizsgálja el jogok sajátosságait.

Kulcsszavak: szerzői jog, szerzői személyhez fűződő jogok, NFT és szerzői jog, MI és szerzői jog

Abstract: The protection of moral rights under copyright law is characterised by a duality, with a lower level of harmonised protection at international and EU level, as different countries treat moral rights differently according to their own cultural and copyright traditions. This dichotomy is particularly marked in the differences between the Anglo-Saxon and continental systems. In most European countries, the theoretical, legal protection of individual rights is very strong, but the effective protection is not easy to enforce in the practice, especially in the digital sphere. The focus of the study is on the question whether author's moral rights behave in compliance with their original purpose in the digital sphere. The study primarily examines the features of these rights in relation to the specificities of AI and NFTs.

Keywords: copyright law, moral rights of authors, NFTs and copyright law, AI and copyright law

1. Problémafelvetés

Az elmúlt években (hónapokban) a technológia hasonló, robbanásszerű fejlődésének lehettünk tanúi, mint a 15. századi ember, amikor megjelentek a könyvnyomtató gépek. Hasonló hatást gyakorol napjaink technológiai újításai is a szerzőkre, mint amit akkor, évszázadokkal ezelőtt, a könyvnyomtatás feltalálása gyakorolt az akkori alkotókra. Míg a könyvnyomtatás feltalálása idején még nem létezett szerzői jog, a mai világban egyre fontosabbá válik a szellemi alkotások jogi és védelme. Nem véletlen, hogy – Mezei Péter szavaival élve – a szerzői jogi jogfejlődés és a technológia „szimbiózisáról" beszélhetünk,[1] hiszen a szerzői jogi jogalkotás és a mögötte meghúzódó igények kezdetektől kéz a kézben járnak a technika vívmányaival és azok alkotókra gyakorolt hatásával.
A könyvnyomtatás feltalálásának idején – és az azt követő években, amikor az engedély nélküli utánnyomások megsokszorozódtak – a szerzők úgy érezték, hogy kiszolgáltatott helyzetben vannak, mivel műveiket általában csak akkor tudták elkészíteni és eladni, ha egy mecénás támogatta őket. Ez a helyzet azt eredményezte, hogy a szerzőknek nem volt valós lehetőségük

* **DR. SÁPI EDIT PhD**
egyetemi adjunktus.
Miskolci Egyetem, Állam-és Jogtudományi Kar, Civilisztikai Tudományok Intézete, Polgári Jogi Intézeti Tanszék, edit.sapi@uni-miskolc.hu,
ORCID: 0000-0001-9152-5950
[1] MEZEI Péter: A technológia és a szerzői jog szimbiózisa, Jogtudományi közlöny, 2012/5. sz. 197-208.

arra, hogy fellépjenek műveik védelme érdekében. Így tehát a könyvnyomtatás – hasonlóan a mai digitális technológiákhoz – számos pozitív hatással járt a kultúrára, ugyanakkor az illegális másolás és terjesztés elterjedésének is utat nyitott. Miután a könyvnyomtatás jelentős anyagi ráfordítást igényelt a vállalkozóktól, az uralkodók kiváltságok biztosításával biztosították, hogy az adott vállalkozó kizárólag könyvnyomtatással foglalkozhasson egy bizonyos területen és bizonyos ideig. Ez a tendencia és fejlődés leginkább Angliában volt megfigyelhető, ezért a szerzői jog gyökerei is a XVII-XVIII. századi Angliában jelentek meg. Összességében tehát megállapítható, hogy a korai szerzői jog a korona által a nyomdászoknak biztosított monopoljogokból eredt. A nyomdai privilégiumokkal összhangban a nyomdász szakma is kialakította saját szabályozási rendszerét a londoni Stationers' Company-n keresztül[2].
Az angol fejlődés eredményeképpen a szerzői jogi szabályozás először Anna királynő uralkodása idején jelent meg Angliában, amikor 1709-ben kiadta a Statútumát, amely 1710. április 10-én lépett hatályba. A fent említett Statútum (1707-ből származó) javaslata már azt a kifejezést használta, hogy a szerzőknek „kétségbe vonhatatlan tulajdona" („undoubted property") van könyveik felett. Ezt a kifejezést az elfogadott törvényben – elsősorban pozitivista szempontok miatt – „a nyomtatás kizárólagos joga és szabadsága" („sole right and liberty of printing") kifejezésre módosították. Anna királynő statútumának jelentősége elsősorban abban rejlik, hogy nemcsak Nagy-Britanniában, hanem az egész világon ez volt az első írott szerzői jogi törvény. Ennek részeként a Statútum az ún. polgári állam megteremtésének is fontos lépése volt. Az Anna Királynő-féle Satutum tulajdonképpen *elidegeníthető szerzői jogot* hozott létre, és nemcsak a szerzők, hanem a kiadók, mint a szerzők jogutódjainak a védelmét is célozta. A brit szerzői jogi törvényt követően 1790-ben az Egyesült Államokban is elfogadták az első szerzői jogi törvényt. Még ugyanebben a században elfogadták az első modern francia szerzői jogi törvényt, valamint a porosz és az osztrák törvények is a 19. században születtek meg.
A kortárs szerzői jogi védelem elsősorban a művészi és tudományos értéket képviselő új művek létrehozását szolgálja. E cél biztosítása érdekében, a szerzői jog a szerző számára deklarált személyhez fűződő jogok révén biztosítja az alkotók társadalmi megbecsülését, a vagyoni jogok révén pedig az anyagi elismerést. Ez a jogalkotási koncepció napjainkban leginkább egy sajátos, három oldalú érdekegyensúlyként értelmezhető, ahol a jogalkotónak a három pólus – a szerző, a felhasználó és a társadalom – érdekeit kell (és kénytelen) egyensúlyba hozni.
A szerzői jog olyan jogterület, amely dinamikusan fejlődő, hiszen mindig magán viseli a kor társadalmi, gazdasági, technikai és technológiai jellemzőit, ezekhez pedig folyamatosan alkalmazkodnia kell. Az egyensúly megtalálása azonban nem könnyű feladat, sőt, még a kialakított szabályok is gyakran éppen ezt az egyensúlyt veszélyeztetik,[3] különösen a digitális kor kihívásai között.
A tanulmányban arra a kérdésre keressük a választ, hogy a szerzői személyiségi jogok a digitális környezetben eredeti rendeltetésüknek megfelelően viselkednek-e. A tanulmány a közösségi médiaplatformok, a mesterséges intelligencia és az NFT sajátosságaihoz viszonyítva tekinti át a szerzői személyhez fűződő jogok helyzetét.

2. A szerzői személyhez fűződő jogok – a klasszikus nézőpontból

2.1. Történeti és dogmatikai alapvetés

A szellemi tulajdonjog és az alkotók védelme szorosan kapcsolódik a személyiség védelméhez, és a személyiség védelme az alapja a szellemi tulajdon védelmének, lévén, hogy a szerzői jog

[2] Simon STOKES: *Art and Copyright*. Hart Publishing, Oxford, 2012, 45.
[3] Jane C. GINSBURG: How Copyright Got a Bad Name for Itself? *The Columbia Journal of Law & the Arts*, 2002/1, https://doi.org/10.2139/ssrn.342182

alapjogi szempontból egy minősített véleménynyilvánítási szabadságnak tekinthető.[4] A személyhez fűződő jogok doktrínája Franciaországban a 19. században látott napvilágot *droit moral* néven, de a francia bíróságok már az 1500-as évek elején kiemelték, hogy csak a szerzőnek van joga művének közzétételére.[5]

A személyiségi jogok francia gyökerei azt is indokolják, hogy e jogok védelme sokkal erősebb a kontinentális Európában, mint az angolszász területeken. *Jane C. Ginsburg* kiemeli a francia és az angol-amerikai szerzői jogi szabályozás közötti különbségeket és ezen eltérések következményeit, amelyek különösen igazak nemcsak a francia, hanem a többi európai kontinentális szerzői jogi rendszerre is. Míg a francia (és más kontinentális) szerzői jog szerzőközpontú, addig az angol-amerikai szerzői jog inkább társadalomközpontú. A francia jog szerzőközpontúsága a személyiségi jogok erős védelmét eredményezi, míg az angolszász copyright-rendszer a társadalmi hasznosság miatt a gazdasági vetületre és ezáltal inkább a vagyoni jogokra összpontosít.[6] A szerzőhöz és a szerzői személyiségi jogokhoz való viszony magában hordozza a védelem alakiságának kérdését, amely szintén eltérő a kontinentális és a common law rendszerekben.[7] Ebből következően a személyhez fűződő jogok szabályozásának koncepciója alapvetően különbözik egyrészt Európában és az Európán kívüli, kontinentális jogi gyökerű országok rezsimjében, másrészt az angolszász államokban, különösen az USA-ban. A személyhez fűződő jogok az amerikai szerzői jogban csak a vizuális művészeti alkotásokkal kapcsolatban, 1990-ben elfogadott jogszabályban, a Visual Artists Rights Act (VARA)-ben emelkedtek törvényerőre. A VARA szerint bizonyos vizuális művészeti alkotások szerzői hivatkozhatnak a névfeltüntetés jogára és az anonimitás jogára. Emellett az integritási jog korlátozott mértékben érvényesül.[8] A Kongresszus azonban – felismerve a személyiségi jogok védelmének fontosságát és az akkori szabályozás hiányosságát – 2014. július 15-én kezdeményezte a szerzői jogi törvény szélesebb körű felülvizsgálatát, amelynek részeként a személyhez fűződő jogok védelmét is napirendre tűzték. [9]

Nemzetközi szinten az irodalmi és művészeti művek védelméről szóló 1886. évi Berni Egyezményt tekintik a nemzetközi szerzői jog Magna Chartájának. A BUE 6bis cikke két fő személyiségi jogot deklarál: a szerzői minőség elismeréséhez fűződő jogot[10] és a mű egységének védelmét. Ez utóbbit a BUE úgy említi, mint a szerző kizárólagos jogát arra, hogy kifogást emeljen a mű szellemét sértő módosítások és azt csorbító felhasználások ellen.[11] A BUE vonatkozó rendelkezése az 1928-as római felülvizsgálati konferencián került be az Egyezménybe.[12]

A TRIPS-megállapodásban a személyhez fűződő jogokra vonatkozó konkrét rendelkezést keresve sikertelenül járunk, *miközben* a megállapodás kimondja, hogy *„a tagok kötelesek betartani az 1971. évi Berni Egyezmény 1-21. cikkét és annak függelékét. A Tagokat azonban e megállapodás alapján nem illetik meg jogok vagy kötelezettségek az említett*

---

[4] FALUDI Gábor: A szerzői jog és az internet viszonyának egyes kérdései. *Acta Conventus De Iure Civili.* Tomus II., 2008, 10.

[5] Mark ROSE: *Authors and Owners: The Invention of Copyright*. Harvard University Press Cambridge, 1994, 18.

[6] Jane C. GINSBURG: A Tale of Two Copyrights: Literary Property in Revolutionary France and America. *Tulane Law Review*, 1990/5, 993-995.

[7] POGÁCSÁS Anett: Formalitásmentes oltalom elve a szerzői jogban – puszta hagyománytisztelet vagy a modern szerzői jog kiindulópontja? In: *Elmélet és praktikum − hagyománytisztelet és modernitás.* (szerk. Juhász Ágnes) Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Miskolc 2022, 78. 78-92.

[8] Copyright Office of the United States of America: *A report of the register of copyrights*, 2019, április, 25. VARA, Pub. L. No. 101-650, §§ 602-603, 104 Stat. 5128, 5128-30 (1990) (kodifikálva: 17 U.S.C. §§ 101, 106A(a)).

[9] Copyright Office of the United States of America: *A report of the register of copyrights*, 2019, április, 8.

[10] BUE Cikk. 6a. cikk (1) bek.

[11] BUE Cikk. 6a. cikk (1) bekk. második mondat

[12] FICSOR Mihály: *Guide to the Copyright and Related Rights Treaties Administered by WIPO, and Glossary of Copyright and Related Rights Terms.* World Intellectual Property Organization, Geneva, 2003, 126.

egyezmény 6a. cikke alapján biztosított jogok vagy az abból származó jogok tekintetében."[13] A TRIPS-megállapodásban a személyhez fűződő jogok hiányának okaként a jogirodalom hangsúlyozza, hogy e jogok harmonizálásának kérdése közvetlenül kapcsolódik az adott állam szuverenitásához és a szerzői jog territorialitásához.[14] Megemlítendő továbbá e körben az a tény is, hogy a TRIPs-megállapodás kidolgozása során is szembeötlő volt a személyiségi jogok eltérő hangsúlyozása és kezelése a kontinentális európai és az angolszász országok részéről.[15] Hivatkoztak továbbá a TRIPs kidolgozáskor arra is, hogy az akkori technológiai viszonyok között már lehetetlen globális szinten közelíteni a szerző személyhez fűződő jogaihoz, így a kérdés tárgyalását elhalasztották.[16]
A jelenlegi technológiai háttér és annak megjósolhatatlan fejlődése, valamint a nemzetközi kapcsolatok jelen helyzete miatt egyre csekélyebb az esély arra, hogy a szerzői személyhez fűződő jogok védelmének nemzetközi szintű harmonizációját várhatnánk. A kontinentális és a common law rendszerek közötti különbség továbbra is fennáll, és egyik rendszernek sem áll érdekében, hogy saját szabályozását a másikhoz igazítsa.

2. 2. A jogszabályi szinten deklarált személyiségi jogok

A Berni Egyezményben deklarált személyhez fűződő jogok mellett a kontinentális, nemzeti szerzői jogi törvények elismerik a mű nyilvánosságra hozatalához való jogát is. A nemzetközi szinten megjelenő szerzői minőség elismeréséhez való jog értelmezhető úgy is, hogy az magában foglalja a szerző nevének feltüntetéséhez való jogot, de ezek tekinthetőek két külön, egyéni szinten működő jognak is.
A *szerzői minőség elismeréséhez fűződő jog (right to paternity) a* szerző azon jogát jelenti, hogy a művel kapcsolatban saját szerzőségére hivatkozhat. A WIPO Glossary utal arra, hogy a gyakorlatban ez leginkább úgy valósul meg a szerző részéről, hogy a művén, valamint annak további megjelenésein (felhasználásain) szerzőként feltüntessék.[17] Ily módon a szerzői minőség elismerése leginkább a névfeltüntetésként realizálódik a gyakorlatban.
A névjog magában foglalja az anonimitáshoz való jogot, valamint azt is, hogy a szerző a művét álnéven, művésznéven hozza nyilvánosságra.
A magyar jog szabályai szépen példázzák a névfeltüntetés és a szerzői minőség elismeréséhez fűződő jogot, hiszen az Szjt. 12. § (4) bek. és a 94/B. § (1) bek. szerint – az ellenkező bizonyításáig – azt a személyt kell szerzőnek tekinteni, akinek a nevét a művön a szokásos módon feltüntetik. Nem egy esetben a névfeltüntetés elmulasztása, e jog megsértése, a plágium fedezésére szolgál.
E ponton érdemes megemlíteni a „szellemírás" vagy más néven „ghostwriting" jelenségére is, amely bár jogszabályi szinten nem megengedett, hiszen egyértelműen szembemegy a szerzői jog céljával és dogmatikájával, azonban a gyakorlatban mégis létezik. Ebben az esetben a szerző azt vállalja, hogy a megrendelő véleménye és stílusa szerint alkot, majd a művet ennek a személynek a neve alatt publikálják.[18] A jogirodalom azonban hangsúlyozza, hogy ez a fajta munka leginkább a politikai és egyéb alkalmi előadásokban, nyilvánosan tartott beszédekben

[13] TRIPS, Art. 9.
[14] Elisabeth SCHÉRÉ: Where is the Morality? Moral Rights in International Intellectual Property and Trade Law, *Fordham International Law Journal*, 2018/3, 778.
[15] Jane C. GINSBURG: Have Moral Rights Come of (Digital) Age in the United States?. *Cardozo Arts & Entertainment Law Journal,* 2001/9, 9-17.; Adeney, 2006; DeWerra, 2009
[16] SCHÉRÉ: i.m. 780.
[17] FICSOR: i.m. 160.
[18] Helen SWORD: *Ghostwriting Modernism*. Cornell University Press, Ithaca, 2002, https://doi.org/10.7591/9781501717666; Jona GOLDSCHMIDT: In Defense of Ghostwriting, *Fordham Urban Law Journal*, 2002/3, 1145 - 1212

fordul elő. A „ghostwriting" jelensége mögött általában a szerzőt megillető komoly összegű anyagi ellenszolgáltatásban,[19] vagy a munkaviszony alárendeltségében gyökerezhet.
A művek nyilvánosságra hozatalának joga alapján a szerzőknek jogukban áll eldönteni, hogy műveiket nyilvánosságra kívánják-e hozni, vagy sem, és ha igen, azt milyen módon teszik meg. A jog magában foglalja azt a jogot is, hogy a mű nyilvánosságra hozatala előtt a nyilvánosságot csak a szerző hozzájárulásával lehet tájékoztatni a mű alapvető tartalmáról, így itt ez egy sajátos titokvédelmi előírásként értelmezhető. A tájékoztatás közzétételének tipikus platformjai a honlapok, a brosúrák, a plakátok vagy a sajtótájékoztatók. A szerző halála után előkerült műveket úgy kell tekinteni, mintha a szerző azokat nyilvánosságra hozatalra szánta volna, kivéve, ha a szerző vagy jogutódja ennek ellenkezőjéről nyilatkozott, vagy ha ennek ellenkezője bizonyított. A mű nyilvánosságra hozatalának joga magában foglalja a mű nyilvánosságtól való visszavonásának jogát is, amelyre azonban a magyar jogban nagyon ritkán, mondhatni alig kerül sor, lévén, hogy az Szjt. e körben olyan szigorú előfeltételeket határoz meg, amelyek lényegesen lecsökkentik az e jog alkalmazhatóságát.[20]
Az *integritáshoz való jog* az „*a személyhez fűződő jogok doktrínájának szíve*",[21] mivel e jog a szerző művei szellemiségének őrzője. A mű integritásának (torzításmentességének) védelme a szerzők egyik legfontosabb és legelemibb személyiségi joga, de egyben a legösszetettebb is. A BUE szerint a műnek nem mindenfajta megváltoztatása minősül jogsértőnek, hanem csak azok, amelyek jellegükből, illetve az elkészítésük és azonosításuk módjából adódóan alkalmasak arra, hogy a szerző becsületét vagy jóhírnevét sértsék. A BUE kommentárja hozzáteszi, hogy a becsület és a jóhírnév védelmének nemcsak a szerző, mint alkotó, hanem mint ember becsületére és jóhírnevére is ki kell terjednie.[22] E ponton tehát nem lehet eltérően értelmezni a becsületet és jóhírnevet az általános, polgári jogi értelemben vett tartalomhoz képest. A sérthetetlenséghez való jog a mű és a szerző közötti szoros kapcsolatot fejezi ki, így érthető a jogi szabályozás alapvető célja: ha a szerző a művét a nyilvánosság elé tárta, akkor minden olyan torzítás, illetve olyan változtatás, amely a szerző jóhírnevét és becsületét sérti, ellentétes lenne a szerző érdekével és az integritás rendeltetésével. Ennek oka, hogy a szerzőt a művei alapján ítéli meg a társadalom és a szakma egyaránt. Ez a helyzet az integritáshoz való jogot a legszentebb joggá teszi, mert a műveket úgy kell közzétenni, ahogyan a szerző megalkotta. A mű egységének védelmét a teljesség és a sérthetetlenség fogalmával kell azonosítani. Ez nem feltétlenül a mű fizikai egységét jelenti, hanem inkább a szellemi egységet, a mű üzenetének integritását hivatott biztosítani. Az integritás kapcsán kiemeli az irodalom, hogy az nem korlátozhat azokra a művekre, amelyek felhasználása anyagi felhasználásokban (tipikusan materiális másolatokban) realizálódnak.[23]
Az integritáshoz való jog fent említett sajátosságaival összhangban látni fogjuk, hogy a beavatkozás azonos intenzitása mellett a személyhez fűződő jogokat a felhasználó érdekeivel szemben a munka típusától, a felhasználás módjától és a beavatkozás jellegétől függően eltérő eredménnyel lehet és kell mérlegelni. Egyes szerzők például hangsúlyozzák, hogy a képzőművészetben az integritás a művészi szabadság súlyos korlátozását jelentheti,[24] ugyanakkor ki kell emelni, hogy egy jogvitában egyensúlyt kell teremteni a művészet szabadsága és más alkotók személyiségi jogainak védelme között.[25] Azt sem szabad elfelejteni,

[19] POGÁCSÁS Anett: A szerző jelentősége és művével való kapcsolata, *Iustum Aequum Sa*lutare, 2014/1, 152, 149-162.
[20] Szjt. 11. §
[21] Roberta Rosenthal KWALL: How Fine Art Fares Post VARA, *Marquette Intellectual Property Law Review*, 1997/1, 14, 1-64.
[22] FICSOR: i.m. 165.
[23] GYERTYÁNFY Péter: *Nagykommentár a szerzői jogi törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest.
[24] Amy ADLER: Against Moral Rights, *California Law Review*, 2009/1, 279.
[25] SÁPI Edit - HALÁSZ Csenge: Mephisto hamarosan ötvenéves. Az alkotás és a véleménynyilvánítás szabadságának szerzői és személyiségi jogi ütközéspontjai, *In Medias Res,* 2019/1, 128–141.

hogy a személyiségi jogok, köztük az integritáshoz való jog nem korlátlanok. Az integritáshoz való jog általános korlátja és maga a kizárólagos szerzői jog korlátja[26] is a védelmi idő. A védelmi idő lejárta után a mű közkinccsé válik. Ennek általános következménye, hogy a szerzői jog védelmi idejének lejártával bárki tetszőlegesen felhasználhatja a művet, anélkül, hogy engedélyt kérne és jogdíjat fizetne a szerzőnek. A védelmi időnek a személyiségi jogokra is megvannak a maga hatásai. Egyrészt a névjog túléli a védelmi idő lejártát, de más személyiségi jogok (mint például az integritás) megszűnnek a védelmi idő lejárta után. Ezért tapasztalhatjuk azt, hogy a legmarkánsabb módosítások – amelyek nem egyszer a mű egységére is károsak – már bőven a védelmi idő lejárta után valósulnak meg. A védelmi idő indokaként jelentkezik az, hogy *„valójában az alkotó is a létező kulturális, tudományos, társadalmi közegből merítve hozhatta létre művét, amely végül ebbe a közegbe is 'tér vissza*."[27]
A szerzői (személyiségi) jogok korlátozásának másik fontos ága például a paródia, amely az utóbbi években igen jelentőssé vált. A hatályos uniós és magyar szerzői jogi szabályozás szerint a paródia szabad felhasználásnak minősül, amennyiben megfelel a háromlépcsős tesztnek, tehát nem sérti a mű szokásos felhasználását. A mű rendes használatát azonban sérti az olyan felhasználás, amely sérti az eredeti mű integritását. A két jogintézmény közötti kapcsolat tehát leginkább úgy ragadható meg, hogy bár a paródia megengedett szabad felhasználás, az integritás jelenti annak korlátját.[28] Ezen összefüggés miatt figyelhető meg az a korábban már említett gyakorlat, hogy olyan műveket - és erre kiváló példa a paródia -, amelyek védelmi ideje már lejárt, erősen módosítanak.

3. Alkotói személyhez fűződő jogok – a digitális nézőpontból

3.1. Vannak a ChatGPT-nek személyhez fűződő jogai? - A személyhez fűződő jogok szerepe az „AI – szerzői jog egyenletében"

A címben feltett költői és leegyszerűsített kérdésre a nyilvánvaló válasz a *„nem",* ugyanakkor mégis lényeges volna, hogy amikor a szerzői jog és a mesterséges intelligencia kapcsolatát taglaljuk, visszakanyarodjunk a szerzői jog dogmatikai alapjaihoz, az alkotótevékenység és az alkotás fogalmához és az *alkotó ember* személyhez fűződő jogaihoz.
Nem túlzás azt állítani, hogy az elmúlt néhány évben a mesterséges intelligencia nem csupán a természettudományi, hanem a társadalomtudományi kutatásokat is áthatotta, hiszen a mesterséges intelligencia valóban számos előnnyel jár az emberek számára.[29] Az informatika és a mérnöki tudományok mellett az MI hatásaival egyre többet foglalkoznak a társadalomtudományok is, hiszen a kapcsolódási pontok már behálózták az élet és a tudomány

[26] GRAD-GYENGE Anikó: Szerzői jogi kivételek és korlátozások, In: Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Szerzői jog és iparjogvédelem rovat (szerk.: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): rovatszerkesztő: GRAD-GYENGE Anikó, POGÁCSÁS Anett) http://ijoten.hu/szocikk/szerzoi-jogi-kivetelek-es-korlatozasok, 2023, [2]
[27] POGÁCSÁS Anett: Védelmi idő a szerzői jogban, In: Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Szerzői jog és iparjogvédelem rovat (szerk.: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): rovatszerkesztő: GRAD-GYENGE Anikó, POGÁCSÁS Anett) http://ijoten.hu/szocikk/vedelmi-ido-a-szerzoi-jogban [7]
[28] UJHELYI Dávid: *A paródiakivétel szükségessége és lehetséges keretrendszere a hazai szerzői jogban,* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021, 165.
[29] https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20200918STO87404/artificial-intelligence-threats-and-opportunities

minden területét. A mesterséges intelligencia hatásaival számos filozófiai és pszichológiai, etikai, felelősségi,[30] jogalkalmazási[31] és szellemi tulajdonjogi kutatás foglalkozik.[32]
Valójában tehát nem a címbéli kérdésnek a megválaszolása a nehéz, hanem az a továbbgyűrűző, csokornyi kérdés, amely felmerül: Kell-e vagy lehet-e szerzői jogi védelmet – vagy valamilyen IP védelmet – biztosítani a mesterséges intelligencia által (részben) létrehozott művekre? Ha igen, milyen feltételek mellett? Kit kell jogosultnak tekinteni? Ezeknek a kérdéseknek a megválaszolására már több válaszlehetőség is kínálkozik a jogirodalomban.
Grad-Gyenge Anikó kiemeli, hogy nem elképzelhetetlen, hogy a mesterséges intelligencia létrehozója, vagyis az a személy, akinek érdekében a mesterséges intelligencia működik, az általa előállított termék szerzői jogi jogosultjává váljon, valamilyen konstrukció szerint.[33] Az alapkérdéseken túlmenően különösen izgalmas a jogok terjedelmének vizsgálata. Amint azt a jogirodalom is hangsúlyozza, az AI-rendszerek célja általában nem az, hogy szerzői műveket (vagy szerzői műnek tűnő termékeket) hozzanak létre. Sokkal inkább az figyelhet meg, hogy olyan konkrét cél érdekében generálják őket, amelyet az emberi elme vagy akár a korábban létrehozott számítógépes eszközök hagyományosan nem, vagy csak sokkal nagyobb idő-, vagy anyagi ráfordítással tudnak megvalósítani.[34]
Ha azon munkák szerzői jogi védelmének lehetőségeiről gondolkodunk, amelyeket részben mesterséges intelligencia generál, akkor a képletbe be kell vonnunk a személyiségi jogokat is.[35] Ennek oka összetett. Egyrészt az esetek többségében ezek a produktumok természetes személyek ellenőrzése és irányítása mellett, vagy emberi utómunkálatokkal születnek, tehát van bizonyos mértékű emberi ráhatás, még akkor is, ha ezt teljes mértékben nem lehet azonosítani a kizárólag emberi kreativitás és *alkotómunka* során létrejött művekkel. A másik lényeges kapcsolódási pont már nem a személyiségi jogok biztosításával, hanem azok megsértésével összefüggő kérdés, hiszen az AI tanulásának folyamatához nagy százalékban *emberi alkotásokat* használ. Olyan alkotásokat, amelyek szerzőit a műveik felett személyhez fűződő jogok illetik meg.
A szerzői személyiségi jogok eredeti funkciója és létjogosultsága az alkotóval való szoros erkölcsi és szellemi kapcsolat kifejezése, ezáltal is ösztönözve a további alkotómunkát. Ebből a szempontból a kizárólag mesterséges intelligencia által létrehozott művek esetében nincs szükség személyhez fűződő jogokról beszélni, mivel nincs olyan személy, akihez azok kapcsolódhatnának, az AI-t pedig nem kell ösztönözni az alkotásra. Egyet lehet érteni azzal a gondolatmenettel, miszerint *„[a]z a kérdéses, hogy a szerzői joggal védhető tartalom előállításának képessége egyenértékű-e a személyiség szférájával, amelynek védelmét a személyhez fűződő jogok garantálják”.*[36] Az egyértelmű, hogy az adott AI megalkotója

[30] PUSZTAHELYI Réka - STEFÁN Ibolya: Household Social Robots − Special Issues Relating to Data Protection, *Acta Universitatis Sapientiae Legal Studies*, 2022/1, 95-118.
[31] KOVÁCS László – CZÉKMANN Zsolt – RITÓ Evelin: A mesterséges intelligencia alkalmazásának lehetőségei az államigazgatásban, *Infokommunikáció és Jog,* 2020/2, e-különszám; 387-402.; NAGY Adrienn: A mesterséges intelligencia és a digitalizáció jelentősége és lehetséges hasznosítási területei az igazságszolgáltatásban, *Infokommunikáció és Jog*, 2020/2, e-különszám, 1-11.
[32] A teljesség igénye nélkül lásd pl.: MEZEI Péter – 'You Ain't Seen Nothing Yet' – Arguments against the Protectability of AI-generated Outputs by Copyright Law, In: *Informational Rights and Informational Wrongs: A Tapestry for Our Times* (szerk.: Maurizio Borghi - Roger Brownsword), Routledge, Abingdon, 2023, 18.; MEZEI Péter: From Leonardo to the Next Rembrandt – The Need for AI-Pessimism in the Age of Algorithm, *UFITA*, 2020/2, 410. NETZ Dániel: A mesterséges intelligencia hatása a szerzői jogra. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 2018/6.
[33] GRAD-GYENGE Anikó: A Mesterséges Intelligencia által generált tartalmak értelmezésének lehetőségei a szerzői jog útján, *MTA Law Working Papers*, 2023/2, AI and Law Series, 14.
[34] U.o.
[35] Martin MIERNICKI – Irene NG: Artifcial intelligence and moral rights, *AI & Society*, 2021/4, 320, 319-329, https://doi.org/10.1007/s00146-020-01027-6
[36] U.o.

rendelkezhet személyiségi jogokkal az általa létrehozott AI programmal kapcsolatban, de az AI által generált új művek azonban ettől a személytől már függetlenek.

A fő kérdés tehát az egyéni és eredeti jelleg megléte az emberi, kreatív hozzájárulás eredményeként. Jane C. Ginsburg rámutatott, hogy *„Ha az emberi beavatkozás a kimenetek előállításában nem haladja meg azt, hogy a számítógépet egy bizonyos stílusú vagy műfajú irodalmi, művészeti vagy zenei kompozíció létrehozására kérik meg, akkor ezeket a műveket joggal tekinthetjük számítógép által generáltnak, mivel a programot használó, utasításokat adó emberek ilyen hozzájárulása nem elegendő, nem feleltethető meg a Berni Egyezmény szerinti szerzőségi minimumkövetelménynek".*[37]

Nem szabad elfelejteni, hogy a személyhez fűződő jogok nem egyszerűen „lebegnek az alkotó feje felett", hanem sok esetben gazdasági értéket is képviselnek és megsértésük, valamint helyreállításuk is konkrét jogviták alapját képezhetik, vagyoni következményekkel. A személyiségi jogok tehát jogsértés esetén megmutatják gazdasági oldalukat. Nemcsak azon érdemes elgondolkodni, hogy a mesterséges intelligencia alkotója vagy felhasználója számára biztosíthatók-e és hogyan biztosíthatók e jogok, hanem azon is, hogy ha a mesterséges intelligencia más alkotók személyiségi jogait (pl. névfeltüntetés, szerzői minőség elismerése vagy integritáshoz fűződő jog) sérti, ki tekinthető ezért felelős személynek. Hiszen a jogosultságok nem önmagukban állnak, hanem azokkal kötelezettségek is járnak. Logikusnak tűnik, hogy ha a mesterséges intelligencia alkotóját vagy felhasználóját személyiségi jogokkal ruháznánk fel, akkor más alkotók személyiségi jogainak megsértéséért felelősséggel is tartoznak.

2016 márciusában a londoni Art Theatre-ben bemutatták a „Beyond the Fence"[38] című musicalt, és bár a kritikusok szerint nem volt átütő darab, a fő attrakciót nem az előadás minősége jelentette, hanem az, hogy ez volt az első olyan színpadi mű, amelyet nagyrészt mesterséges intelligencia hozott létre, bár emberi utómunkával. A darab tehát nem teljesen AI generált, hiszen a zeneszerző Benjamin Till és az író és színész Nathan Taylor emberi beavatkozásai állnak mögötte. Az alkotók a darabot a „siker receptje" alapján álmodták meg, hiszen a zenét a világ leghíresebb és legsikeresebb musicaljeinek mintájára írták. A Beyond the Fence-szel szembeni várakozások azonban elmaradtak a fogadtatástól. Egyesek szerint inkább hasonlított egy jól megkomponált reklámra, mint valódi darabra, és a produkció túl kiszámítható volt. Mások szerint el kell ismerni, hogy a mai világban a számítógépek ugyan tudnak zenét írni, de az egyértelmű, hogy jó zenét még nem. Emellett voltak, akik egyszerűen azzal érveltek, hogy semmilyen mesterséges intelligencia nem képes összerakni az elemeket egy igazi musicalhez, hiszen ehhez a folyamathoz emberre, emberi kreativitásra van szükség.[39]

Egyes szerzők rámutatnak, hogy bár a gépek és algoritmusok sokáig csak eszközök voltak az alkotók kezében, ez a helyzet mára megváltozott, és sokkal gyakrabban válnak az alkotói folyamat részévé.[40] Maga a kreativitás áthatja az alkotói munka komplexitását. A kreatív tevékenység az egyéni képességeken és kreativitáson alapul, amely végső soron hozzájárul a gazdasági jóléthez is. A kreativitás a szerzői jogi védelem azon feltételéhez is kapcsolódik, hogy a műnek a szerző szellemi tevékenységéből kell származnia, hiszen a szellemi tevékenység valójában a kreativitás alapja. Emellett egy AI kreativitása elsősorban az azt létrehozó ember kreativitásáról, szakértelmétől függ, így bármilyen adatot táplálnak is bele egy „mesterséges tudatba", még ha az „a siker receptje" szerint is készül – mint a fent említett

[37] Jane C. GINSBURG: People Not Machines: Authorship and What It Means in the Berne Convention, *International Review of Intellectual Property and Competition Law,* 2018/1, 133., 131-135, https://doi.org/10.1007/s40319-018-0670-x,

[38] https://beyondthefencemusical.com/about-the-show/

[39] https://www.engadget.com/2016-03-02-beyond-the-fence-computer-generated-musical.html

[40] Kalin HRISTOV – Artificial Intelligence and copyright dilemma, IDEA: The IP Law Review, 2017/3. 56.

Beyond the Fence esetében –, az elmarad az alkotói tevékenységtől, a szellemi alkotástól, és így attól a jogi követelménytől is, hogy a műnek egyéni jelleget kell mutatnia.
A személyiségi jogokkal, különösen a szerzői minőség elismeréséhez és a névjoghoz kapcsolódó alapvető kérdés az is, hogy ha egy mű a „siker receptje" alapján készült, vagy ha az AI használója más műveket vagy művek részeit forrásanyagként beépíti a mesterséges intelligenciába, az szerzői jogi jogsértésnek minősül-e. A kérdésre adott válasz több dologtól függ. Egyrészt fontos, hogy a gépi tanuláshoz, az AI generált „mű" létrehozásához felhasznált művek elemei és részei felismerhetőek, azaz azonosíthatóak, melynek feltétele, hogy a részletek magukban hordozzák az egyéni, eredeti jelleget. Ha igen, akkor a mű(részlet) felhasználásához az eredeti szerző engedélye szükséges. Ennek hiányában a névfeltüntetési jog sérelméről és egyes vagyoni jogok sérelméről is beszélhetünk. Az integritáshoz való jog szempontjából az is kérdéses, hogy annak a szerzőnek, akinek a művét felhasználják, tudnia kell-e arról, hogy művét vagy annak egy részét mesterséges intelligencia által generált mű létrehozásához használják fel. Vannak már olyan – helyes külföldi gyakorlatok – amelyek szerint az eredeti szerzőnek tudnia kell erről és ehhez az engedélyére van szükség.

3.3. Az NFT, mint megoldás a személyiségi jogok kikényszerítésére?

A mesterséges intelligencia mellett az NFT-k (non-fungible tokenek) szerzői jogra gyakorolt hatásai tekinthetőek leginkább a közelmúlt pezsgő szakmai vitát gerjesztő témájának a szellemi alkotásokkal foglalkozók körében. Számos forrás foglalkozik az NFT és a szerzői jog összefüggéseivel, így jelen tanulmányban nem az általános kapcsolatrendszer ismertetése a cél, hanem kifejezetten a szerzői személyiségi jogok és az NFT kapcsolata. Lényegi szempont ez alapján, hogy minden egyes NFT egyedi, így nem oszthatóvagy egyesíthető másokkal.[41] Az NFT-ket egy „smart szerződés"-bel kód generálja és működteti.[42] A szellemi tulajdon szempontjából nagyon fontos leszögezni azt, már a gondolatmenet elején, hogy „*nem az NFT a műalkotás, és a műalkotás, mint dologi műpéldány is elkülönül az afeletti szerzői jogtól".*[43]
Az NFT-k az ún. digitális műalkotáshoz kapcsolódnak, amelyek a szerzői jogi csoportosításban a vizuális művészeti alkotásokhoz[44] tartoznak, amelyek közé sorolhatóak például a képzőművészet, fotóművészet, illusztráció, iparművészet és alkalmazott művészet (például ékszerek és kerámia), design, építészet és grafika alkotásai.[45]
E tanulmány szempontjából az első megválaszolandó kérdés az, hogy fontos-e a személyiségi jogok védelme a digitális műalkotások létrehozása során. A válasz egyértelműen igen, mivel az NFT az eredetiséget hivatott garantálni, vagyis azt, hogy a mű a szerzőtől származik. A személyiségi jogok megléte tehát bár lényeges, de az sokkal kevésbé szerzői jog-fókuszú, inkább a dologi jogi értelemben vett tulajdonjog-központú. Az NFT-be konzervált tulajdonjogi adatok tehát inkább a hitelesség és eredetiség deklarálása, több szempontból egyfajta „státuszszimbólumként". Ehhez képest a szerzői jog esetében a személyiségi jogok a szerző erkölcsi, etikai elismerését jelentik, egy magasztosabb, az anyagi javaktól jobban elkülönülő elismerést. Ezek a célok tehát különböző igényeket szolgálnak.

---

[41] Svetlana V. MURADYAN: Digital Assets: Legal Regulation and Estimation of Risks. Journal of Digital Technologies and Law, 2023/1, 126, 123-151, https://doi.org/10.21202/jdtl.2023.5
[42] Michael D. MURRAY: Transfers and licensing of copyrights to nft purchasers, *Stanford Journal of Blockchain Law & Policy*, 2023/1, 2.
[43] U.o.
[44] KISS Zoltán Károly – Kiss Dóra Bernadett: A vizuális művészetek és a jog. Budapest, Médiatudományi Intézet, 2019.
[45] Nicholas LOWE – Tarja KOSKINEN-OLSSON: Management of Rights for Visual Arts and Photography. Educational Material on Collective Management of Copyright and Related Rights - Module 5, WIPO., WIPO, 2014, 11.

Amint azt a jogirodalom is hangsúlyozza, az NFT nem arra szolgál, hogy digitális jogokat biztosítson, hanem legfontosabb funkciója sokkal inkább annak tanúsítása, hogy a digitális műalkotás eredeti.[46] Tehát az NFT-ket elsősorban a fizikai javak vagy főként a digitális javak, digitális műalkotások tulajdonjogának igazolására használják. Ezért tehát ami a szerzői jogi kérdések szempontjából létfontosságú, az az, hogy bár a művész eladhatja a művét reprezentáló NFT-t, ettől még annak szerzői jogai nála maradnak és további NFT-k létrehozatalát sem tilthatjuk meg neki.[47] Mindez a tulajdonjog és a szerzői jog közötti ellentmondásos kapcsolatban keresendő, amely különösen a képzőművészeti alkotások esetében figyelhető meg. Egyszerűen fogalmazva tehát, csak azért, mert valakinek van egy Birkin-táskája a metaverzumban,[48] még azt nem tudja viselni az esti színházlátogatáson.
A személyiségi jogok fókuszából egyrészt azt a kérdést kell megvizsgálni, hogy mi a fontos annak a személynek, aki egy NFT műalkotás tulajdonosa akkor, ha ő egyszerűen „csak" a tulajdonos és nem a szerző. A szerzői névjog lényeges az NFT tulajdonosa számára, mivel az NFT jellege és célja pontosan ennek konzerválására való. A digitális műalkotás létrehozója számára természetesen a további személyiségi jogok is lényegesek. A névjogot az NFT elméletileg valóban megőrzi, ami kétségtelenül fontos a szerző számára. A nyilvánosságra hozatal jogát illetően egyértelmű, hogy a szerző ezen a módon is nyilvánosságra hozhatja a művet. A visszavonás joga azonban, mint a digitális médiák esetében is, problematikus, sőt gyakorlatilag lehetetlen. Az integritáshoz kapcsolódóan látnunk kell, hogy a műtárgy tulajdonosa számára valószínűleg – az esetek nagy százalékában – nem cél a mű megváltoztatása. Ha egy gyűjtő, műkedvelő megszerez egy eredeti Banksy-képet, valószínűleg nem áll szándékában azt megváltoztatni vagy átfesteni. Így tehát első pillantásra csábítónak tűnhet a szerző számára, hogy az NFT megváltoztathatatlanná teszi a művet, azaz senki sem csorbíthatja annak egységét. Ha pedig egy felhasználó a saját kreativitását mások műveinek átdolgozásával vagy megváltoztatásával kívánja gyakorolni, az NFT nem fogja megállítani, hiszen csak az adott példány megváltoztathatatlanságát (és ezáltal integritását) őrzi meg. emellett létezhet egy eredeti, fizikai műpéldány is abból, amelyet NFT-ként, digitális műalkotásként létrehoztak. Emellett bárki létrehozhatja az eredeti mű módosított változatát, megsértve annak integritását. Látnunk kell továbbá azt is, hogy az NFT nem általában védi és sűríti a személyiségi jogokat, hanem csak a képzőművészeti alkotások esetében, és kizárólag az adott példányra vonatkozóan, így átfogó megoldást, a személyiségi jogok holisztikus garantálását nem az NFT fogja elhozni.

4. Záró gondolatok

A tanulmány áttekintette a szerzői személyiségi jogok dogmatikai alapjait, nemzetközi védelmét és fejlődését, valamint helyüket a digitális korban. A tanulmány törzse azzal a kérdéssel foglalkozott, hogy a digitális térben ugyanúgy viselkednek-e a személyiségi jogok, mint a klasszikus szerzői jogi viszonyok között. Erre a kérdésre a tömör válasz az, hogy nem viselkednek ugyanúgy. A személyiségi jogok létrehozásának indoka teljesen más volt, mint az a környezet, amelyben most alkalmazni kell őket. A szerzői jog számára a legnagyobb kihívást az jelenti, hogy lépést tartson a technológiai fejlődéssel, de ez különösen nehéz a személyiségi jogok relációjában.

---

[46] Veronika D. BURDOVA: Legal nature of reproducing museum objects in the digital form of NFT. *Journal of Digital Technologies and Law, 2023/1, 159; 152-174,* https://doi.org/10.21202/jdtl.2023.6
[47] Adarsh VIJAYAKUMARAN: NFTs and Copyright Quandary. *Journal of Intellectual Property, Information Technology and Electronic Commerce Law*, 12 (5), 404, 402-414
[48] Joseph BARBER: Hermès' MetaBirkin NFT dispute and the future of metaverse IP; WIPR Bulletin, 17, 2. 2022, https://www.worldipreview.com/article/hermes-metabirkin-nft-dispute-and-the-future-of-metaverse-ip

A műszaki fejlődést nem lehet és nem is szabad megállítani. A személyiségi jogok dogmatikája adott, bizonyos tekintetben kőbe vésett. Azt lehetne mondani, hogy két teljesen különböző elemnek kellene egymáshoz közelíteni, egy teljesen eltérő pályán, ami szinte lehetetlennek tűnik. A kulcs valójában abban rejlik, hogy a technológiai vívmányokat és digitális eszközöket használók ne feledkezzenek meg az *alkotó emberről* és művének tiszteletéről.

Irodalomjegyzék

1. Adarsh VIJAYAKUMARAN: NFTs and Copyright Quandary. *Journal of Intellectual Property, Information Technology and Electronic Commerce Law*, 12 (5), 404, 402-414
2. Amy ADLER: Against Moral Rights, *California Law Review*, 2009/1, 279.
3. Elisabeth SCHÉRÉ: Where is the Morality? Moral Rights in International Intellectual Property and Trade Law, *Fordham International Law Journal*, 2018/3, 778.
4. FALUDI Gábor: A szerzői jog és az internet viszonyának egyes kérdései. *Acta Conventus De Iure Civili.* Tomus II., 2008, 10.
5. FICSOR Mihály: *Guide to the Copyright and Related Rights Treaties Administered by WIPO, and Glossary of Copyright and Related Rights Terms.* World Intellectual Property Organization, Geneva, 2003, 126.
6. GRAD-GYENGE Anikó: A Mesterséges Intelligencia által generált tartalmak értelmezésének lehetőségei a szerzői jog útján, *MTA Law Working Papers*, 2023/2, AI and Law Series, 14.
7. GRAD-GYENGE Anikó: Szerzői jogi kivételek és korlátozások, In: Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Szerzői jog és iparjogvédelem rovat (szerk.: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): rovatszerkesztő: GRAD-GYENGE Anikó, POGÁCSÁS Anett) http://ijoten.hu/szocikk/szerzoi-jogi-kivetelek-es-korlatozasok, 2023, [2]
8. GYERTYÁNFY Péter: *Nagykommentár a szerzői jogi törvényhez*. Wolters Kluwer, Budapest.
9. Helen SWORD: *Ghostwriting Modernism*. Cornell University Press, Ithaca, 2002, https://doi.org/10.7591/9781501717666; Jona GOLDSCHMIDT: In Defense of Ghostwriting, *Fordham Urban Law Journal*, 2002/3, 1145 - 1212
10. Jane C. GINSBURG: A Tale of Two Copyrights: Literary Property in Revolutionary France and America. *Tulane Law Review*, 1990/5, 993-995.
11. Jane C. GINSBURG: Have Moral Rights Come of (Digital) Age in the United States?. *Cardozo Arts & Entertainment Law Journal,* 2001/9, 9-17.; Adeney, 2006; DeWerra, 2009
12. Jane C. GINSBURG: How Copyright Got a Bad Name for Itself? *The Columbia Journal of Law & the Arts*, 2002/1, https://doi.org/10.2139/ssrn.342182
13. Jane C. GINSBURG: People Not Machines: Authorship and What It Means in the Berne Convention, *International Review of Intellectual Property and Competition Law,* 2018/1, 133., 131-135, https://doi.org/10.1007/s40319-018-0670-x,
14. Joseph BARBER: Hermès' MetaBirkin NFT dispute and the future of metaverse IP; WIPR Bulletin, 17, 2. 2022, https://www.worldipreview.com/article/hermes-metabirkin-nft-dispute-and-the-future-of-metaverse-ip
15. Kalin HRISTOV – Artificial Intelligence and copyright dilemma, IDEA: The IP Law Review, 2017/3. 56.
16. KISS Zoltán Károly – Kiss Dóra Bernadett: A vizuális művészetek és a jog. Budapest, Médiatudományi Intézet, 2019.

17. KOVÁCS László – CZÉKMANN Zsolt – RITÓ Evelin: A mesterséges intelligencia alkalmazásának lehetőségei az államigazgatásban, *Infokommunikáció és Jog,* 2020/2, e-különszám; 387-402.; NAGY Adrienn: A mesterséges intelligencia és a digitalizáció jelentősége és lehetséges hasznosítási területei az igazságszolgáltatásban, *Infokommunikáció és Jog*, 2020/2, e-különszám, 1-11.
18. Mark ROSE: *Authors and Owners: The Invention of Copyright*. Harvard University Press Cambridge, 1994, 18.
19. Martin MIERNICKI – Irene NG: Artifcial intelligence and moral rights, *AI & Society*, 2021/4, 320, 319-329, https://doi.org/10.1007/s00146-020-01027-6
20. MEZEI Péter – 'You Ain't Seen Nothing Yet' – Arguments against the Protectability of AI-generated Outputs by Copyright Law, In: *Informational Rights and Informational Wrongs: A Tapestry for Our Times* (szerk.: Maurizio Borghi - Roger Brownsword), Routledge, Abingdon, 2023, 18.;
21. MEZEI Péter: A technológia és a szerzői jog szimbiózisa, Jogtudományi közlöny, 2012/5. sz. 197-208.
22. MEZEI Péter: From Leonardo to the Next Rembrandt – The Need for AI-Pessimism in the Age of Algorithm, *UFITA*, 2020/2, 410.
23. Michael D. MURRAY: Transfers and licensing of copyrights to nft purchasers, *Stanford Journal of Blockchain Law & Policy*, 2023/1, 2.
24. NETZ Dániel: A mesterséges intelligencia hatása a szerzői jogra. *Iparjogvédelmi és Szerzői Jogi Szemle*, 2018/6.
25. Nicholas LOWE – Tarja KOSKINEN-OLSSON: Management of Rights for Visual Arts and Photography. Educational Material on Collective Management of Copyright and Related Rights - Module 5, WIPO., WIPO, 2014, 11.
26. POGÁCSÁS Anett: A szerző jelentősége és művével való kapcsolata, *Iustum Aequum Sa*lutare, 2014/1, 152, 149-162.
27. POGÁCSÁS Anett: Formalitásmentes oltalom elve a szerzői jogban – puszta hagyománytisztelet vagy a modern szerzői jog kiindulópontja? In: *Elmélet és praktikum − hagyománytisztelet és modernitás.* (szerk. Juhász Ágnes) Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Miskolc 2022, 78. 78-92.
28. POGÁCSÁS Anett: Védelmi idő a szerzői jogban, In: Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Szerzői jog és iparjogvédelem rovat (szerk.: JAKAB András – KÖNCZÖL Miklós – MENYHÁRD Attila – SULYOK Gábor (szerk.): rovatszerkesztő: GRAD-GYENGE Anikó, POGÁCSÁS Anett) http://ijoten.hu/szocikk/vedelmi-ido-a-szerzoi-jogban [7]
29. PUSZTAHELYI Réka - STEFÁN Ibolya: Household Social Robots − Special Issues Relating to Data Protection, *Acta Universitatis Sapientiae Legal Studies*, 2022/1, 95-118.
30. Roberta Rosenthal KWALL: How Fine Art Fares Post VARA, *Marquette Intellectual Property Law Review*, 1997/1, 14, 1-64.
31. SÁPI Edit - HALÁSZ Csenge: Mephisto hamarosan ötvenéves. Az alkotás és a véleménynyilvánítás szabadságának szerzői és személyiségi jogi ütközéspontjai, *In Medias Res,* 2019/1, 128–141.
32. Simon STOKES: *Art and Copyright*. Hart Publishing, Oxford, 2012, 45.
33. Svetlana V. MURADYAN: Digital Assets: Legal Regulation and Estimation of Risks. Journal of Digital Technologies and Law, 2023/1, 126, 123-151, https://doi.org/10.21202/jdtl.2023.5
34. UJHELYI Dávid: *A paródiakivétel szükségessége és lehetséges keretrendszere a hazai szerzői jogban,* Budapest, Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021, 165.

35. Veronika D. BURDOVA: Legal nature of reproducing museum objects in the digital form of NFT. *Journal of Digital Technologies and Law, 2023/1, 159; 152-174,* https://doi.org/10.21202/jdtl.2023.6

A RABSZOLGASÁG INTÉZMÉNYE IUSTINIANUS JOGALKOTÁSÁBAN

THE INSTITUTION OF SLAVERY IN JUSTINIAN'S LEGISLATION

SÁRY PÁL*

Absztrakt: Iustinianus császár (527–565) a rabszolgaság intézményével és a rabszolgák helyzetével kapcsolatban számos rendeletet alkotott. A rabszolgák szabaddá válását jelentősen könnyítette: a felszabadítást korlátozó rendelkezések közül egyeseket teljesen eltörölt, más korlátokat fellazított, növelte az *ex lege* szabaddá válás eseteinek számát, s a vitás esetek eldöntésekor arra törekedett, hogy a *favor libertatis* elve minél teljesebb mértékben érvényesüljön. A rabszolgává válás esetkörét ugyanakkor szűkítette, eltörölve a *SC Claudianum* rendelkezéseit és kimondva azt, hogy a bányamunkára ítélés nem jár együtt a szabad státusz elvesztésével. A császár elsősorban a kasztrálás szigorú büntetésével fokozta a rabszolgák védelmét. A nőrablás (*raptus*) bűntettének törvényi tényállását szélesítve a rabszolganők elrablását is büntetni rendelte, s megtiltotta, hogy a pogányok, a zsidók, a szamaritánusok és az eretnekek keresztény rabszolgát tartsanak.

Kulcsszavak: *Iustinianus, rabszolgaság, favor libertatis, manumissio ex lege, capitis deminutio maxima, kasztrálás, nőrablás, tulajdonjog korlátozása*

Abstract: The emperor Justinian (527–565) issued many edicts regarding the institution of slavery and the situation of slaves. He significantly facilitated the freeing of slaves: he completely abolished some of the provisions restricting manumission, loosened other restrictions, increased the number of the cases of manumission *ex lege*, and when deciding disputed cases, he strove to ensure that the principle of *favor libertatis* should be applied to the fullest extent possible. At the same time, he narrowed the scope of cases of becoming a slave, canceling the provisions of *SC Claudianum* and stating that condemnation to the mines does not entail the loss of free status. The emperor increased the protection of slaves primarily with the strict punishment of castration. Broadening the scope of legal facts of the crime of abduction of a woman (*raptus*), he ordered abduction of slave women to be punished, and forbade pagans, Jews, Samaritans and heretics to keep Christian slaves.

Keywords: *Justinian, slavery, favor libertatis, manumissio ex lege, capitis deminutio maxima, castration, abduction of a woman, limitation of ownership rights*

1. A rabszolgák szabaddá válásának könnyítése

A szabadság (*libertas*) állapotát már a klasszikus római jogászok is „mindennél előbbre való",[1] „felbecsülhetetlen értékű dolog"-nak tekintették,[2] s ezért minden olyan esetben, amikor kérdéses volt valaki szabad státusza, méltányosságból a szabad állapot mellett foglaltak állást.[3] A szabadságnak való kedvezés (*favor libertatis*) elvét Iustinianus – a kereszténység

* **PROF. DR. SÁRY PÁL PhD**
intézetigazgató egyetemi tanár
Miskolci Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Jogtörténeti és Jogelméleti Intézet
Római Jogi Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
pal.sary@uni-miskolc.hu

[1] Vö. Gai. D. 50,17,122: „*Libertas omnibus rebus favorabilior est*."
[2] Vö. Paul. D. 50,17,106: „*Libertas inaestimabilis res est*."
[3] Vö. Pomp. D. 50,17,20: „*Quotiens dubia interpretatio libertatis est, secundum libertatem respondendum erit*."

szempontjait is figyelembe véve – tovább erősítette, jelentősen könnyítve a rabszolgák szabaddá válását.[4]

Augustus császár (Kr. e. 31 – Kr. u. 14) a szolgák felszabadítását több vonatkozásban is korlátozta. A Kr. e. 4-ben hozott *lex Aelia Sentia* például a 20 év alatti polgároknak csak nagyon szűk körben engedélyezte azt, hogy felszabadítsák rabszolgáikat.[5] Iustinianus ezt az életkori határt előbb 17,[6] majd 14 évre szállította le.[7] A Kr. e. 2-ben elfogadott *lex Fufia Caninia* jelentősen korlátozta a végrendeleti felszabadítást (*manumissio testamento*): a törvény értelmében a 3–10 szolgával rendelkezők szolgáiknak legfeljebb a felét, a 11–30 szolgával rendelkezők szolgáiknak legfeljebb az egyharmadát, a 31–100 szolgával rendelkezők legfeljebb a szolgáik egynegyedét, a 101–500 szolgával rendelkezők szolgáiknak legfeljebb az egyötödét szabadíthatták fel végrendeleti úton, s 100 szolgánál többet senki sem szabadíthatott fel a végrendelete által.[8] Iustinianus e korlátozó rendelkezéseket 528-ban teljesen eltörölte.[9]

530-ban Iustinianus több rendeletet is kibocsátott a rabszolgák szabaddá válása érdekében, joggal nevezve így magát „a szabadság támogatójá"-nak (*fautor libertatis*).[10] A klasszikus jog szabályai szerint abban az esetben, ha a közös tulajdonban álló rabszolgát csak az egyik tulajdonosa szabadította fel, a szolga nem vált szabaddá: a felszabadító tulajdoni hányada ilyenkor hozzánőtt a többiek tulajdoni részéhez, tehát csak annyi változott, hogy a szolgának eggyel kevesebb tulajdonosa lett. Iustinianus ezzel szemben arra kötelezte a tulajdonostársakat, hogy a rabszolga felszabadításához – tulajdoni hányaduk pénzbeli megváltása ellenében – járuljanak hozzá. Ha erre nem voltak hajlandók, a felszabadítani kívánó személy (vagy annak örököse) egy templomban letétbe helyezhette a tulajdonostársai számára az őket megillető összeget, s felszabadíthatta a szolgát. A császár a viták elkerülése végett meghatározta a rabszolgák értékét: ezek szerint egy szaktudás nélküli szolga 20, egy tíz év alatti gyermek 10, egy szaktudással bíró szolga 30, egy írnok 50, egy orvos 60, egy tíz év feletti, szaktudással nem rendelkező herélt 50, egy szaktudással bíró herélt 70, egy tíz év alatti herélt 30 arany *solidus*t ért. A *patronus*i jogok egyedül a felszabadítót illették meg.[11]

A római örökhagyók felkérhették a hagyatékukból részesülő személyeket arra, hogy egy rabszolgát szabadítsanak fel (*manumissio ex fideicommisso*: felszabadítás hitbizomány útján).[12] Iustinianus arra utasította a helytartókat, hogy ha ilyen esetben a kötelezett személy késlekedik teljesíteni az örökhagyó akaratát, akkor ők maguk szabadítsák fel a szolgákat.[13] Egy másik rendeletében a császár azt az esetet szabályozta, amikor az örökhagyó a hagyatékához tartozó rabszolganő gyermekei közül egynek a felszabadítását kérte: ha a kötelezett személy (örökös, hagyományos, hitbizományos) késlekedett a felszabadítással, a *constitutio* szerint a nő összes gyermekét köteles volt felszabadítani.[14]

A klasszikus korban vitatott volt annak az esetnek a jogi megítélése, amikor az örökhagyó olyan rabszolgagyermek felszabadításáról rendelkezett, aki még anyja méhében volt. Iustinianus e vitát eldöntve úgy foglalt állást, hogy a gyermek ilyen esetben – anyja

---

[4] Vö. Ferdinandus ORIAS (= ÓRIÁS Nándor): De libertate in Iustiniano iure. In: *Acta Congressus Iuridici Internationalis* I. Pontificium Institutum Utriusque Iuris, Romae, 1935, 153–160; SÁRY Pál: *Iustinianus császár egyházpolitikai rendelkezései*. Szent István Társulat, Budapest, 2012, 230–235.

[5] Vö. Gai. 1,38-41.

[6] Inst. 1,6,7.

[7] Nov. 119,2.

[8] Gai. 1,42–43.

[9] C. 7,3,1. Vö. Inst. 1,7.

[10] C. 7,7,2: „*nos, qui fautores libertatis sumus*".

[11] C. 7,7,1. Vö. Inst. 2,7,4.

[12] „Hitbizománnyal szabadságot is lehet adni rabszolgának úgy, hogy az örökhagyó az örököst, hagyományost vagy hitbizományost kéri meg a szabadonbocsátásra" – olvashatjuk Iustinianus Institutióiban (Inst. 2,24,2; Mészöly Gedeon ford.). Vö. Gai. 2,263.

[13] C. 7,4,15.

[14] C. 7,4,16.

rabszolgastátusza ellenére – szabadnak születik, s ha ikrek jönnek a világra, valamennyien szabadnak születnek.[15]

A klasszikus jog szerint a végrendeletnek az örökös megnevezésével (*heredis institutio*) kellett kezdődnie: ebből fakadóan az a rendelkezés, amit az örökhagyó az örökös megnevezése elé írt, érvénytelennek minősült.[16] Iustinianus e formai kötöttséget feloldotta,[17] s Institutióiban kimondta, hogy a rabszolga-felszabadításról szóló rendelkezések akkor is érvényesek, ha azokat az örökhagyó az örökös megnevezése elé írta végrendeletében.[18]

Fontos kiemelnünk, hogy Iustinianus a tulajdonosok számára ráutaló magatartással is lehetővé tette rabszolgáik felszabadítását. Erre következtethetünk abból a *constitutió*ból, amelynek értelmében az a rabszolga, akit gazdája örökbe fogadott, valamint az a rabszolganő, akit a tulajdonosa – hozomány biztosítása mellett – férjhez adott egy szabad emberhez, szabaddá vált.[19]

A rabszolgák szabaddá válásával kapcsolatban hozott iustinianusi rendeletek között azokról a *constitutió*król is érdemes említést tennünk, melyek a fogságba esésük révén rabszolgává vált hadifoglyok kiváltását sürgették. Iustinianus az egyház vagyonát fokozott védelemben részesítette, s e kiemelt védelmet elsősorban az egyházi javak feletti rendelkezési jog korlátozása által biztosította. A császár elsőként (529-ben) azt tiltotta meg, hogy az egyházi szertartásokhoz szükséges szent edényeket vagy ruhákat eladják vagy elzálogosítsák. Az ilyen ügylet érvénytelennek minősült, és a helyi püspök, az ökonómus vagy a szent tárgyak őrzésével megbízott egyházi személy (*custos sacrorum vasorum*) az átruházott templomi tárgyakat visszakövetelhette a kapott vételár visszafizetése nélkül. Kivételt képezett, ha a felszentelt tárgyakat azért adták el vagy adták zálogba, hogy a vételárat vagy a felvett kölcsönösszeget a hadifoglyok kiváltására fordítsák.[20] A császár 533-ban,[21] majd 535-ben újból kimondta, hogy a templomi szent edények (*sacrata vasa*) eladását, zálogba adását vagy eladás végett való beolvasztását kizárólag a hadifoglyok kiváltása céljából (*pro redemptione captivorum*) engedélyezi.[22]

A császár 530-ban a kegyes célú ajándékok és végrendeleti juttatások megszerzése érdekében indítható keresetek elévülésének határidejét – az emberi élet leghosszabb időtartamának (*longissimum vitae hominum tempus*) tekintett – száz évben állapította meg. E rendelet értelmében a hadifoglyok kiváltására szolgáló juttatások teljesítését is száz évig lehetett követelni.[23]

535-ben Iustinianus szigorúan megtiltotta, hogy az egyházak és egyházi intézmények ingatlanait bárkinek eladják, elajándékozzák vagy az államon kívül mással elcseréljék.[24] A császár 538-ban külön rendelkezéseket bocsátott ki a mysiai egyház ingatlanaival kapcsolatban. A rendelet engedélyezte a helyi egyháznak, hogy azokat az ajándékozás vagy hagyományrendelés útján szerzett ingatlanait, amelyek nem hoztak biztos jövedelmet, s

[15] C. 7,4,14.
[16] Vö. Gai. 2,229; Ulp. 24,15.
[17] C. 6,23,24.
[18] Inst. 2,20,34.
[19] C. 7,6,1.
[20] C. 1,2,21. Forrásaink szerint a püspökök sokszor pénzzé tették az arany és ezüst templomi felszereléseket a hadifoglyok kiváltása céljából: így tett többek között Szent Ambrus (Paul. *Vita Amb*. 38; Amb. *De off*. 2,28,136–143) és tanítványa, Szent Ágoston is (Poss. *Vita Aug*. 24). Az is előfordult, hogy a főpásztorok az ellenség római fogságba esett katonáit váltották ki az arany és ezüst templomi edények eladása révén: így járt el II. Theodosius (408–450) uralkodása idején Akakiosz amidai püspök, aki több ezer éhező perzsa hadifogolynak szerezte meg a szabadulást (Szók. *HE* 7,21).
[21] Inst. 2,1,8.
[22] Nov. 7,8.
[23] C. 1,2,23. Később a császár az egyházak és egyházi intézmények által indítható keresetek elévülésének határidejét száz évről negyven évre csökkentette (Nov. 111,1; 131,6).
[24] Nov. 7,1.

amelyek a várostól messze feküdtek, elidegenítse. A novella értelmében azokat az ingatlanokat is el lehetett idegeníteni, melyeket azzal a kikötéssel hagytak végrendeleti úton az egyházra, hogy az egyház azokat adja el, s a vételárat fordítsa a hadifoglyok kiváltására vagy a szegények ellátására. Ha viszont azzal a kikötéssel ajándékoztak vagy hagytak az egyházra egy jól jövedelmező ingatlant, hogy az egyház a jövedelmet fordítsa az említett kegyes célokra, az ingatlan elidegenítésére semmiféleképpen sem kerülhetett sor.[25]

544-ben, a 120. iustinianusi novella általános hatállyal engedélyezte az egyházi ingatlanok elidegenítését abból a célból, hogy a vételárat a hadifoglyok kiváltására fordítsák. Kivételt képezett, ha az egyház azzal a feltétellel kapta az ingatlant, hogy azt nem idegenítheti el.[26]

A császár 542-ben a felmenő, illetve a lemenő hadifogságból való kiváltásának érdekében tett intézkedések elmulasztását (az örökhagyó kiszabadulása esetén) a törvényes kitagadási okok, illetve (ha az örökhagyó a fogságban halt meg) az érdemtelenség esetei közé sorolta. Ha a felmenő hadifogolyként halt meg, s lemenője ezzel összefüggésben az öröksége megtartására érdemtelenné vált, az örökségre az örökhagyó származási helyének egyháza tarthatott igényt, amely azonban az így megszerzett vagyoni javakat köteles volt a hadifoglyok kiváltására fordítani. Valószínűleg ugyanezeket a szabályokat kellett követni akkor is, ha a felmenője által ki nem váltott lemenő halt meg hadifogolyként.[27]

A római jog szerint bizonyos esetekben a rabszolgák a törvény rendelkezésénél fogva (*ex lege*) nyerték el a szabadságot.[28] Iustinianus jelentősen bővítette az ilyen joghatással járó tényállások körét. Az apai hatalom (*patria potestas*) Rómában sokáig magában foglalta az újszülött gyermekek kitételének jogát (*ius exponendi*).[29] Az ilyen magatartást a keresztények kezdettől fogva elutasították.[30] Ennek ellenére a csecsemők kitételének jogát I. Constantinus (306–337) nem törölte el, de vita esetén a gyermeküket kitevő szülőkkel, illetve a rabszolgagyermeket kitevő gazdákkal szemben azoknak biztosított védelmet, akik a gyermeket megtalálták, befogadták és felnevelték. A császár 331-ben kimondta, hogy a kitett gyermeket az azt felnevelő személytől nem lehet visszakövetelni, s az ilyen személy szabadon dönthet a gyermek státusza felől, függetlenül attól, hogy az szabadként vagy rabszolgaként jött-e a világra.[31] 374-ben I. Valentinianus (364–375) elrendelte, hogy a saját gyermekét (*subolem suam*) minden római családapa nevelje fel. A nyugatrómai uralkodó a *ius exponendi*t eltörölve a saját gyermek kitételét egyúttal bűncselekménnyé nyilvánította. A rabszolga- és a *colonus*gyermekeket ezek után továbbra is büntetlenül ki lehetett tenni, de az ilyen gyermeket kitevő *dominus*t illetve *patronus*t a rendelet értelmében nem illette meg a gyermek visszakövetelésének joga.[32] 412-ben Honorius (395–423) szintén kimondta, hogy a *dominus* vagy *patronus* nem követelheti vissza az általa kitett rabszolga- vagy *colonus*gyermeket attól, aki azt irgalmasságból befogadta, ha a befogadás hivatalos formában, püspök előtt történt, s

[25] Nov. 65,1.
[26] Nov. 120,9.
[27] Nov. 115,3–4.
[28] Így például jutalomból *ex lege* szabaddá vált az a rabszolga, aki gazdájának megölése, pénzhamisítás, nőrablás vagy dezertálás esetén feljelentette az elkövető(ke)t (C. 7,13,1–4).
[29] Vö. PÓLAY Elemér: *Az atyai hatalom intézményének alapvonalai a római jogban*. Ludvig István nyomdája, Miskolc, 1940, 23 skk.; NÓTÁRI Tamás: De iure vitae necisque et exponendi. *Jogtudományi Közlöny* 1998/11., 428 skk.
[30] „Mi, akik semmiféle igazságtalant vagy istentelent nem művelünk, azt tanultuk, hogy a csecsemők kitétele bűn" – írja a 2. század derekán Szent Jusztinosz (*Apol*. I. 27,1; Vanyó László ford.). A nagy hitvédő később így folytatja: „a csecsemőket mi azért nem tesszük ki, mert azok gondozás nélkül meghalnának, és ezzel mi is gyilkosokká válnánk" (*Apol*. I. 29,1; Vanyó László ford.). Tertullianus szintén elítélte a gyermekek kitételének pogány szokását: „kiteszitek a gyermekeiteket, hogy valamiféle útonjáró idegen karolja föl könyörületből őket" (*Apol*. 9,17; Városi István ford.).
[31] CTh 5,9,1.
[32] C. 8,51(52),2.

arról okirat is készült.[33] Iustinianus 529-ben lényegesen módosította e szabályokat a kitett gyermekek javára. A császár rendelkezései szerint minden kitett gyermeket – származásától és nemétől függetlenül – szabadonszületett státuszúnak kellett tekinteni. Iustinianus nemcsak azt tiltotta meg, hogy a kitett gyermeket visszaköveteljék, hanem azt is, hogy a gyermeket az azt befogadó személy rabszolgaként, felszabadítottként vagy *colonus*ként kezelje. A gyermeket tehát a *pietas*, a vallásos kegyesség, könyörület jegyében kellett felnevelni, s nem haszonszerzési célból. A császár parancsára a kitett gyermekek érdekei védelmében szükség esetén a helytartók, a püspökök, a városatyák és a városvédők is kötelesek voltak eljárni.[34]

541-ben a császár a thesszalonikai egyház egyik papjától szerzett tudomást arról, hogy milyen embertelen bűntetteket követtek el egyesek: újszülött csecsemőket helyeztek el a templomokban, majd miután azokat jólelkű emberek megtalálták, magukhoz vették és felnevelték, visszakövetelték őket mint rabszolgáikat. A császár az ilyen csalárd magatartást halállal rendelte büntetni, s újból kimondta, hogy azok a rabszolgának született gyermekek, akiket a templomban hagynak, vagy az utcára vagy más nyilvános helyre kitesznek, szabad státuszúakká válnak.[35]

Már az első keresztény császárok megtiltották, hogy a zsidók keresztény rabszolgát tartsanak.[36] E tilalmat Iustinianus a pogányokra, a szamaritánusokra és az eretnekekre is kiterjesztette; e rendelkezések nyilvánvalóan azt kívánták megakadályozni, hogy a szolgákat gazdáik a katolikus keresztény államvallás elhagyására kényszerítsék. A császár valószínűleg 534-ben bocsátotta ki azokat a (keltezés nélkül fennmaradt) rendeleteit, melyek értelmében a pogányok, zsidók, szamaritánusok és eretnekek tulajdonában álló keresztény rabszolgák *ex lege* szabaddá váltak.[37] Ez azokra a szolgákra is vonatkozott, akik a rendeletek kihirdetése után keresztelkedtek meg, de csak abban az esetben, ha az ortodox hitet választották. Az így felszabadult (jogilag szabaddá vált) szolgák érdekében (ha visszatartották, s ténylegesen továbbra is rabszolgaként kezelték őket) a helytartókhoz, az egyház *defensor*aihoz és a püspökökhöz lehetett fordulni. Ilyen esetben a volt tulajdonosokat pénzbüntetéssel kellett sújtani. Ha a volt tulajdonos később maga is ortodox hitre tért, volt szolgáját nem hívhatta vissza a szolgaságba; arra, aki volt szolgáját ennek ellenére mégis visszakényszerítette a szolgai állapotba, főbenjáró büntetést kellett kiszabni.[38]

A rabszolgák egyházi pályára lépése a problematikus, s ezért külön szabályozást igénylő esetek közé tartozott. Az Apostoli kánonok szerint a rabszolgákat csak gazdájuk beleegyezésével lehetett a klérusba felvenni.[39] Arcadius császár (395–408) egyik rendelete alapján a templomi menedékhelyen tartózkodó rabszolgát akkor is vissza kellett adni gazdájának, ha a szolgát közben klerikussá ordinálták.[40] Szent I. Bonifác pápa (418–422) a rabszolgák klerikussá ordinálását megtiltotta.[41] III. Valentinianus császár (425–455) 452-ben szintén határozottan megtiltotta, hogy rabszolgákat vegyenek fel a klérusba. Ha erre mégis sor került, a gazdák 30 éven belül visszakövetelhették szolgáikat, kivéve azokat, akiket közben

[33] CTh 5,9,2.

[34] C. 8,51(52),3 = C. 1,4,24. Vö. NÓTÁRI: i. m. 433; Judith EVANS GRUBBS: Church, State, and Children: Christian and Imperial Attitudes Toward Infant Exposure in Late Antiquity. In: *The Power of Religion in Late Antiquity. Selected papers from the Seventh Biennial Shifting Frontiers in Late Antiquity Conference* (szerk.: Andrew Cain – Noel Lenski), Ashgate, Aldershot, 2009, 129–130.

[35] Nov. 153.

[36] Vö. SÁRY Pál: *Pogány birodalomból keresztény birodalom. A Római Birodalom kereszténnyé válása a Codex Theodosianus tükrében.* Szent István Társulat, Budapest, 2009, 53–56.

[37] C. 1,3,54; 1,10,2.

[38] A római jog egyébként ismerte a szolgaságba való visszahívás (*revocatio in servitutem*) lehetőségét, amire alapvetően akkor kerülhetett sor, ha a felszabadított személy hálátlan magatartást tanúsított felszabadítója iránt (vö. Suet. *Claud*. 25; D. 25,3,6,1; 37,14,5 *pr.*).

[39] Can. ap. 82.

[40] CTh 9,45,3.

[41] Lib. Pont. 44,5.

pappá vagy püspökké szenteltek. A nyugatrómai császár a diakónusoknak megadta azt a lehetőséget, hogy maguk helyett mást küldjenek volt gazdájuk szolgálatára; ilyenkor a diakónusoknak természetesen a különvagyonukat (*peculium*) is vissza kellett szolgáltatniuk volt gazdájuk részére.[42] Nagy Szent Leo pápa (440–461) sem tartotta kívánatosnak a rabszolgák pappá szentelését, mondván, hogy ez beszennyezi a papi méltóságot, s a tulajdonosoknak is kárt okoz.[43] Zeno császár (474–475, 476–491) 484-ben a rabszolgák ordinációját végképp megtiltotta: e rendelet értelmében rabszolgát még gazdája beleegyezésével sem lehetett a klérusba felvenni; a felvétel csak azt követően vált lehetségessé, miután a szolgát gazdája felszabadította.[44] E szigorú szabályokat Iustinianus enyhítette. A császár 123. novellája szerint rabszolgákat akkor lehetett a klérusba felvenni, ha a tulajdonosuk erről tudott és ez ellen nem tiltakozott. Ha egy rabszolgát ily módon – tehát urának tudtával és annak tiltakozása nélkül (*sciente et non contradicente domino*) – felvettek a klérusba, a szolga *ex lege* szabaddá (*liber*) vált, s innentől kezdve (további kedvezményként, fikciót alkalmazva) szabadon született (*ingenuus*) személynek számított. Ha a rabszolga klerikussá ordinálása a tulajdonos tudta nélkül (*ignorante domino*) történt, a tulajdonos egy éven belül felléphetett, s visszakövetelhette szolgáját.[45] Az a rabszolga, akit püspökké szenteltek, a novella értelmében szabaddá vált;[46] ilyen esetben a volt tulajdonos valószínűleg semmiféleképpen sem követelhette vissza volt szolgáját, bár erről a rendelet kifejezetten nem tesz említést. Ugyanez a novella azonban azt is kimondta, hogy ha olyan személyek lépnek ki a klérusból, s választják a laikus életformát, akik korábban rabszolgák voltak, s a klérusba való felvételükkel nyerték el a szabadságot, a kilépésükkel elveszítik szabadságukat, s visszakerülnek volt gazdájuk tulajdonába.[47]

Iustinianus először 535-ben, az 5. novellájában szabályozta a szerzetesi életre készülő novíciusok helyzetét. A noviciátus időtartamát három évben határozta meg. A jelöltek ez idő alatt laikus ruhát viseltek, teológiát tanultak, s nyilatkozatot tettek az apátnak arról, hogy milyen státuszúak (szabadok vagy rabszolgák), s hogy miért akarnak szerzetesek lenni.[48] Ha a hároméves próbaidő (*triennium*) letelt, s a jelöltek meggyőzték elöljáróikat és a többi szerzetest alkalmasságukról, magukra ölthették a szerzetesi ruhát (*habitus monachicus*). Azok, akik rabszolgák voltak, a noviciátus leteltével szabadokká váltak.

Ha valaki egy novíciusról azt állította, hogy az az ő rabszolgája, aki azért jelentkezett szerzetesnek, mert lopást követett el, s a kolostorban akart elrejtőzni, a rendelet értelmében az ügyet alaposan ki kellett vizsgálni. Először azt kellett tisztázni, hogy valóban rabszolga-e a novícius, majd azt, hogy tényleg lopás vagy más bűncselekmény elkövetése miatt akart-e elrejtőzni a kolostorban. Ha a vád bizonyítást nyert, a szolgát vissza kellett adni gazdájának a lopott dolgokkal együtt, ha azok a kolostorban voltak. A gazda azonban köteles volt megesküdni, hogy nem fogja bántani szolgáját. Ha a vád alaptalannak bizonyult, s igazolást nyert, hogy a szolga a kolostorba lépése előtt engedelmes volt és erényes életet élt, a kolostorban maradhatott, s így megszabadult gazdája hatalma alól. A noviciátus leteltével a volt rabszolgát már semmiképpen sem lehetett visszakövetelni, de ha az illető valóban lopott valamit, azt a tulajdonosnak vissza kellett adni. Abban az esetben, ha a volt rabszolga, miután a noviciátus

[42] NVal. 35,3.6.
[43] Leo *Ep*. 4,1.
[44] C. 1,3,36.
[45] Nov. 123,17.
[46] Nov. 123,4.
[47] Nov. 123,17.
[48] Itt érdemes megjegyezni, hogy a Khalkédóni Zsinat 4. kánonja szerint rabszolgákat csak gazdájuk beleegyezésével lehetett felvenni szerzetesnek a kolostorokba. Zeno császár 484-ben szintén úgy rendelkezett, hogy a rabszolgák uruk engedélyével lehetnek szerzetesek: ilyen esetben a *dominus* elvesztette tulajdonjogát szolgája felett, de ha a szolga később elhagyta a szerzetesi életet, visszakerült volt gazdája tulajdonába (C. 1,3,37).

leteltével szabaddá vált, a világi életet választva elhagyta a kolostort, őt egykori gazdája visszahívhatta a szolgaságba (*revocatio in servitutem*), a többi szolgái közé.[49]

E szabályokat a császár 546-ban, a 123. novellája által némileg módosította. A rendelet értelmében azoknak a jelentkezőknek, akikről tudott volt, hogy nem alárendelt helyzetűek, az apátok egyből átadhatták a szerzetesi ruhát (*schema monachicum*). Ha a jelentkezőt nem ismerték, vagy az tudottan alárendelt státuszú volt, három évig nem kaphatta meg a szerzetesi ruhát; ez alatt az idő alatt a kolostor elöljárója meggyőződhetett alkalmassága felől. Amennyiben a három év alatt bárki jelezte, hogy a jelölt az ő rabszolgája vagy *colonus*a, aki azért jelentkezett a kolostorba, hogy elkerülje a földművelési kötelezettségeit, vagy mert lopott, vagy más bűntettet követett el, a jelöltet az ura (*dominus*) visszakövetelhette a kolostorba bevitt dolgokkal együtt. Ha a három év ilyen igények felmerülése nélkül telt el, s az apát a jelöltet arra méltónak ítélte, átadta számára a szerzetesi ruhát, s az illetőt többé senki sem háborgathatta korábbi státusza miatt. Ha a szerzetes később elhagyta a kolostort, s visszatért a világi életmódhoz, visszaállt eredeti (szolgai, illetve *colonus*i) státusza.[50]

Iustinianus 142. novellája értelmében azok a rabszolgák is szabaddá váltak *ex lege*, akiket kasztráltak. Erre a rendelkezésre a későbbiekben még visszatérünk, a rabszolgákat védő szabályok körében.

Külön kiemelést érdemel Iustinianus azon rendelkezése, mely a gazdájával házasságszerű viszonyban élt, s annak halálával „megözvegyült" rabszolganők és azok gyermekeinek jogi sorsát rendezte. Abban az esetben, ha a rabszolgatartónak nem volt törvényes felesége, s a haláláig házasságszerű viszonyban élt a rabszolganőjével, akitől gyermekei is születtek, akkor e gyermekek gazdájuk halálával az anyjukkal együtt – ellenkező végrendeleti intézkedés hiányában – szabadokká váltak. Sőt, a gyermekek ilyen esetben – anyjuktól eltérően – szabadon születetteknek (*ingenui*) minősültek, így nem állhatott fenn felettük *patronatus* sem, s igényelhették a különvagyonuk (*peculium*) kiadását.[51]

Végül érdemes a császár még egy rendelkezéséről említést tennünk. A római jog ősi szabályai szerint azt a rabszolgát, aki valamilyen magánbűncselekményt (pl. lopást, személysértést vagy dologrongálást) követett el, a gazdája – pénzbüntetés fizetése helyett – *noxá*ba adhatta a sértett részére, ami végleges tulajdonátszállást eredményezett.[52] Iustinianus e régi szabályt megtoldotta azzal, hogy „ha a rabszolga pénzkeresményéből megtéríti annak a kárát, kinek kiadták, akkor a *praetor* segítségével még tulajdonosa akarata ellenére is szabadon bocsátandó."[53] Marton Géza furcsálja e rendelkezést, mondván, hogy így a bűncselekményt elkövető rabszolga előnyösebb helyzetbe került, mint az ártatlan, hiszen míg az utóbbi élete végéig rabszolga maradt, az előbbi – éppen *delictum*a folytán – módot talált a felszabadulásra.[54] Iustinianus e rendelkezését Földi András egyenesen abszurdnak tarja, s – De Visscher véleményét osztva – arra a konklúzióra jut, hogy a császár nem mérlegelte reformjának gyakorlati következményeit.[55]

Ezekkel az álláspontokkal nem értek egyet: Iustinianus minden bizonnyal kellőképpen mérlegelte reformjait, s a bűnelkövetőket biztosan nem hozta kedvezőbb helyzetbe az ártatlanoknál. A rabszolgákat általában megillette az a jog, hogy keresményeikből megváltsák szabadságukat (*redemptio suis nummis*). Ilyenkor a rabszolga egy szabad jogállású bizalmasa – a rabszolga által adott pénzből – megvásárolta, majd (előzőleg tett ígéretéhez híven)

[49] Nov. 5,2. Vö. SÁRY Pál: Szerzetesek és monostorok a iustinianusi jog forrásaiban. *Iustum Aequum Salutare* 2007/3., 62.
[50] Nov. 123,35. Vö. SÁRY: Szerzetesek…, 72.
[51] C. 6,4,4; 7,15,3. Vö. PÓLAY Elemér: A rabszolgák „házassága" az ókori Rómában. *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Iuridica et Politica* 34, 1985, 44–45.
[52] Vö. Gai. 4,75.
[53] Inst. 4,8,3 (Mészöly Gedeon ford.).
[54] MARTON Géza: *A furtum mint delictum privatum*. Városi nyomda, Debrecen, 1911, 317.
[55] FÖLDI András: *A másért való felelősség a római jogban*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004, 108–109.

felszabadította a rabszolgát.[56] Iustinianus a *favor libertatis* elve alapján ilyen esetekben (tehát amikor a rabszolgát annak felszabadítása érdekében kívánták megvásárolni) valószínűleg kényszerűvé tette a rabszolga eladását. Erre – a iustinianusi jog általános szellemiségén túl – többek között abból a fentebb említett rendeletből következtethetünk, melyben a császár azt a problémát rendezte, amikor a szolgát több tulajdonosa közül csak az egyik kívánta felszabadítani. Véleményem szerint tehát a iustinianusi jog szabályai szerint a saját keresményeikből azok a rabszolgák is bármikor megválthatták szabadságukat (még uruk akarata ellenére is!), akiket nem adtak *noxá*ba. Ebből következőleg a bűncselekményt elkövető szolgák nem kerültek kedvezőbb helyzetbe ártatlan társaiknál.

2. A rabszolgává válás esetkörének szűkítése

Szabad ember a római jog szerint hadifogságba esés révén vagy büntetésből válhatott rabszolgává.[57] Iustinianus a szabad státusz elvesztésének utóbbi esetkörét szűkítette.

52-ben vagy 54-ben Claudius császár (41–54) javaslatára a római szenátus hozott egy határozatot (*senatusconsultum Claudianum*), melynek értelmében az a szabad nő, aki más rabszolgájával – a szolga gazdájának akarata és figyelmeztetése ellenére – nemi viszonyt folytatott, büntetésül a tulajdonában sértett gazda rabszolgájává vált.[58] A határozat szerint az a szabad nő, aki a tulajdonos beleegyezésével létesített nemi viszonyt az idegen rabszolgával, nem veszítette el szabad státuszát, de ha a kapcsolatból gyermeke született, az az apa gazdájának rabszolgájaként jött a világra. Ezt az utóbbi, méltánytalan szabályt már Hadrianus császár (117–138) eltörölte,[59] az egész szenátusi határozatot pedig Iustinianus helyezte hatályon kívül. Az 531 és 533 között hozott iustinianusi rendelet a rabszolgatartókat arra kötelezte, hogy az idegen szabad nőkkel nemi viszonyt létesítő szolgáikat fenyítsék meg és az illető nőktől tiltsák el.[60]

A klasszikus jog szerint azok a szabad személyek, akiket bányamunkára ítéltek, mellékbüntetésül rabszolgává váltak.[61] 536-ban Iustinianus ezt a szabályt eltörölte: innentől kezdve tehát a bányamunkára ítélés nem idézett elő *capitis deminutio maxima*-t, vagyis nem járt együtt a legnagyobb jogállapot-csökkenéssel, a szabadság elvesztésével.[62]

---

[56] Vö. Ulp. D. 40,1,4.

[57] Vö. BENEDEK Ferenc – PÓKECZ KOVÁCS Attila: *Római magánjog*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2023[10], 124–125.

[58] Tac. *Ann*. 12,53; Gai. 1,160. E jogszabályra Tertullianus is utal: „Vajon nem tiltják-e még a pogányok körében is a nagyszigorúságú és kemény fegyelmet tartó urak rabszolgáinak, hogy kívülállóval házasodjanak? Mi az oka ennek? Hogy ki ne rúgjanak a becsület hámjából, el ne hanyagolják kötelességeiket s idegeneknek tovább ne kotyogják uruk házi ügyeit. Nem volt-e még tetejében az a véleményük is e törvényt hozóknak, hogy a rabszolgaságba kell tartozniok azoknak, akik a házas együttélést meg nem szakítják fölszólítás után az idegen szolgákkal?" (*Ad ux*. 2,8,1; Városi István ford.). A *SC Claudianum* rendelkezéseivel kapcsolatban ld. még PÓLAY: A rabszolgák…, 25 skk.; ERDŐDY János: A senatus consultum Claudianum. Problémák és érdekességek a primér forrásokban, és ezek modern interpretációiban. *Iustum Aequum Salutare* 2019/2., 51–63.

[59] Gai. 1,84.

[60] C. 7,24,1. Vö. Inst. 3,12,1. A *senatusconsultum* eltörlésével kapcsolatban ld. még PÓLAY: A rabszolgák…, 52 skk.; ERDŐDY: i. m. 60.

[61] A bányamunkára ítélteket (*in metallum damnati*) a „büntetés rabszolgái"-nak (*servi poenae*) sajátos kategóriájába sorolták. A *servi poenae* sem magán-, sem köztulajdonban nem álltak: tulajdonos nélküli rabszolgák (*servi sine domino*) voltak. Minderről részletesebben ld. SÁRY Pál: A bányamunkára ítélés szabályai a császárkori Rómában. *Acta Universitatis Szegediensis. Acta Iuridica et Politica* 65, 2004, 316 skk.

[62] Nov. 22,8.

3. A rabszolgák védelme

Iustinianus számos rendelkezést hozott a rabszolgák védelmében. Az ókori világban a gyengék, a védtelenek a menedékhelyeken (elsősorban a templomokban és a császárok szobrainál) találhattak oltalomra az erőszakkal, a hatalmukkal, erőfölényükkel visszaélőkkel szemben. A leggyakrabban valószínűleg a legkiszolgáltatottabb helyzetben lévő rabszolgák kértek menedéket. Antoninus Pius császár (138–161) a templomokba és a császárok szobraihoz menekült rabszolgák ügyében úgy rendelkezett, hogy „ha elviselhetetlennek látszik a tulajdonosok kegyetlenkedése, kényszerítsék azokat rabszolgáik eladására."[63] Hasonlóképpen rendelkezett Iustinianus is azoknak a rabszolgáknak az ügyében, akik a Hagia Szophia-székesegyházban kértek menedéket, s akikről kiderült, hogy a gazdájuk tudtával nem kaptak elegendő élelmet és ruházatot (*fame et nuditate pressus sciente domino*); ilyen esetben a gazdát a szolgája eladására kellett kényszeríteni.[64]

Iustinianus a rabszolganők elrablását ugyanúgy büntetni rendelte, mint a szabad nőkét. A nőrablás következményeit elsőként I. Constantinus szabályozta részletesen 320-ban, kimondva többek között azt, hogy ha egy férfi elrabol egy lányt anélkül, hogy előzőleg megállapodott volna a lány szüleivel abban, hogy a lányt feleségül veszi, akkor is büntetendő, ha a lány beleegyezett elrablásába.[65] Iustinianus 533-ban a nőrablást – hajadonok, férjezett nők és özvegyasszonyok elrablása esetén egyaránt – halállal rendelte büntetni, tekintet nélkül arra, hogy az érintett nő szabadnak született személy (*ingenua*), felszabadított rabszolga (*libertina*) vagy rabszolga volt-e. Tettenérés esetén az elkövetőt a nő apja vagy más vérrokona, gyámja vagy gondnoka, rabszolganő esetén gazdája (*libertina* esetén *patronus*a) jogszerűen megölhette.[66]

Iustinianus a leghatározottabban a rabszolgák kasztrálása ellen lépett fel. A sztoikus filozófia hatására már a principátus korában számos olyan jogszabály született, mely gátat kívánt szabni a rabszolgatartók kegyetlenkedéseinek. Suetonius szerint Domitianus (81–96) megtiltotta, hogy férfiakat heréljenek, s leszállította a rabszolga-kereskedőknél még fellelhető heréltek árát.[67] Egy 83-ban hozott szenátusi határozat fele vagyonuk elkobzásával rendelte büntetni azokat a rabszolgatartókat, akik a szolgáikat kasztráltatták.[68] Egy másik *senatusconsultum* az élet elleni bűncselekményeket szabályozó (Sulla által hozott) *lex Cornelia de sicariis et veneficis* büntető rendelkezéseit kiterjesztette a kasztrálást végzőkre.[69] A

---

[63] Gai. 1,53 (Brósz Róbert ford.). Vö. Ulp. D. 1,6,2; Inst. 1,8,2.

[64] A *constitutio* szövegét ld. Mario AMELOTTI – Livia MIGLIARDI ZINGALE (szerk.): *Scritti teologici ed ecclesiastici di Giustiniano*. Giuffrè, Milano, 1977, 204–205. Vö. Marco MELLUSO: «Servi fugitivi in ecclesia». Le «bullae Sanctae Sophiae». *Labeo* 2002/3., 339–369; SÁRY Pál: Segítségnyújtás a bűncselekmények áldozatainak az ókori Rómában. In: *Ünnepi tanulmányok Siska Katalin 60. születésnapjának tiszteletére – Viginti quinque anni in ministerio universitatis et iurisprudentiae* (szerk.: Margittay-Mészáros Árpád). Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen, 2021, 58. A rabszolgatartással kapcsolatos etikai elvek terén a sztoikus filozófia és a keresztény tanítás feltűnően összecsengett. Szent Pál a következőkre hívta fel a rabszolgatartók figyelmét: „Adjátok meg szolgáitoknak, ami jogos és méltányos. Gondoljátok meg, hogy nektek is van Uratok a mennyben" (Kol 4,1; Békés Gellért – Dalos Patrik ford.).

[65] CTh 9,24,1. Vö. SÁRY: *Pogány*…, 26.

[66] C. 1,3,53 = 9,13,1. Vö. Richard HAASE: Justinian I. und der Frauenraub (raptus). *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Romanistische Abteilung* 111, 1994, 462 skk.; SZABÓ Pál: Elvinni… vagy elvenni? – VI. (Bölcs) Leó császár rendelete és annak előzményei a nőrablásról. *Publicationes Universitatis Miskolcinensis. Sectio Juridica et Politica* 33, 2015, 106; SÁRY Pál: A nemi erkölcs elleni bűncselekmények szabályozása a iustinianusi jogban. In: *Jogi kihívások és válaszok a XXI. században. Válogatás az ME ÁJK oktatóinak írásaiból* (szerk.: Varga Zoltán). Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Miskolc, 2023, 91.

[67] Suet. *Dom*. 7.

[68] Ven. D. 48,8,6.

[69] Marci. D. 48,8,3,4. Vö. SÁRY Pál: A lex Cornelia de sicariis et veneficis. *Publicationes Universitatis Miskolcinensis. Sectio Juridica et Politica* 19, 2001, 323–324.

klasszikus római jogtudósok szerint a másokat kiherélő előkelő polgárokat száműzéssel és vagyonelkobzással, az alacsonyabb rendű elkövetőket pedig halálbüntetéssel kellett sújtani.[70]

A 4–5. század során további szigorú rendeletek születtek a rabszolgák kasztrálásával kapcsolatban. I. Constantinus utasítása szerint főbenjáró büntetést kellett kiszabni arra, aki egy rabszolgát a Római Birodalom határain belül kiherélt; a rabszolgát pedig a bűncselekmény helyszínéül szolgáló ingatlannal együtt el kellett kobozni a kincstár javára.[71] Nagy Leo császár (457–474) megtiltotta a Római Birodalom területéről származó herélt rabszolgák tulajdonjogának átruházását, függetlenül attól, hogy a kasztrálást a birodalom határain belül vagy azokon kívül hajtották végre. A keletrómai császár a tilalom megszegőit a legsúlyosabb büntetéssel (*poena gravissima*) rendelte büntetni. Ugyanígy kellett büntetni azokat is, akik *tabellió*ként a tiltott ügyletet okiratba foglalták, továbbá azokat is, akik ilyen ügylet miatt (forgalmi) adót szedtek be. Leo a barbár származású eunuchok közül is csak azoknak az adásvételét engedélyezte, akiket a birodalom határain kívül kasztráltak.[72]

A rabszolgák kasztrálása a gyakorlatban mindezek ellenére töretlenül folytatódott. Ennek az volt az oka, hogy a kasztrálás által a rabszolgák értéke – mint azt fentebb már láthattuk – jelentősen nőtt.[73] Így a 6. század derekén újabb *constitutio* kibocsátása vált e körben szükségessé. Iustinianus az 558-ban hozott 142. novellájában a kasztrálást olyan istentelen bűntettnek (*impium delictum*) és elvetemült cselekedetnek (*nefaria actio*) minősítette, mely egyszerre irányul Isten és a császári rendeletek ellen (*res contra Deum pariter nostras leges facta*). Az uralkodó egyrészt utalt arra, hogy a korábban hozott büntető jogszabályok ellenére az ilyen cselekmények folytatódtak, másrészt rámutatott arra a megdöbbentő tényre, hogy a kasztrálást csak rendkívül kevesen – egyes tanúvallomások szerint kilencvenből hárman (!) – élik túl. A császár ezért a büntetést szigorítva elrendelte, hogy kasztrálás esetén a tettest a bűncselekmény minden férfi részesével együtt (*talio*-büntetésként) heréljék ki és teljes vagyonelkobzás mellett száműzzék Egyiptomba. Kimondta továbbá, hogy azok a rabszolgák, akiket kiherélnek, felszabadulnak a szolgaságból. A rendelet szerint a kasztrált szolgák, ha nem akarták őket elengedni, a fővárosban a császár, a pátriárka vagy a főtisztségviselők, a provinciákban pedig a helyi püspök vagy a helytartó védelmét kérhették.[74]

Felhasznált irodalom

1. Mario AMELOTTI – Livia MIGLIARDI ZINGALE (szerk.): *Scritti teologici ed ecclesiastici di Giustiniano*. Giuffrè, Milano, 1977.
2. BENEDEK Ferenc – PÓKECZ KOVÁCS Attila: *Római magánjog*. Ludovika Egyetemi Kiadó, Budapest, 2023[10].
3. ERDŐDY János: A senatus consultum Claudianum. Problémák és érdekességek a primér forrásokban, és ezek modern interpretációiban. *Iustum Aequum Salutare* 2019/2., 51–63.
4. Judith EVANS GRUBBS: Church, State, and Children: Christian and Imperial Attitudes Toward Infant Exposure in Late Antiquity. In: *The Power of Religion in Late Antiquity. Selected papers from the Seventh Biennial Shifting Frontiers in Late Antiquity Conference* (szerk.: Andrew Cain – Noel Lenski). Ashgate, Aldershot, 2009, 119–132.
5. FÖLDI András: *A másért való felelősség a római jogban*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004.

[70] Ulp. D. 48,8,4,2; PS 5,23,13.
[71] C. 4,42,1.
[72] C. 4,42,2. Vö. SÁRY Pál: Nagy Leo császár egyházpolitikai rendelkezései. *Publicationes Universitatis Miskolcinensis. Sectio Juridica et Politica* 28, 2010, 91.
[73] A tulajdonos az értéknövekedésre tekintettel dologrongálás miatt nem indíthatott pert az ellen, aki a szolgáját (a beleegyezése nélkül) kiherélte (D. 9,2,27,28).
[74] Nov. 142. Vö. SÁRY: Segítségnyújtás…, 59.

6. Richard HAASE: Justinian I. und der Frauenraub (raptus). *Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Romanistische Abteilung* 111, 1994, 458–470.
7. MARTON Géza: *A furtum mint delictum privatum*. Városi nyomda, Debrecen, 1911.
8. Marco MELLUSO: «Servi fugitivi in ecclesia». Le «bullae Sanctae Sophiae». *Labeo* 2002/3., 339–369.
9. NÓTÁRI Tamás: De iure vitae necisque et exponendi. *Jogtudományi Közlöny* 1998/11., 421–434.
10. Ferdinandus ORIAS (= ÓRIÁS Nándor): De libertate in Iustiniano iure. In: *Acta Congressus Iuridici Internationalis* I. Pontificium Institutum Utriusque Iuris, Romae, 1935, 153–160.
11. PÓLAY Elemér: *Az atyai hatalom intézményének alapvonalai a római jogban*. Ludvig István nyomdája, Miskolc, 1940.
12. PÓLAY Elemér: A rabszolgák „házassága" az ókori Rómában. *Acta Universitatis Szegediensis de Attila József nominatae. Acta Iuridica et Politica* 34, 1985, 1–71.
13. SÁRY Pál: A lex Cornelia de sicariis et veneficis. *Publicationes Universitatis Miskolcinensis. Sectio Juridica et Politica* 19, 2001, 301–325.
14. SÁRY Pál: A bányamunkára ítélés szabályai a császárkori Rómában. *Acta Universitatis Szegediensis. Acta Iuridica et Politica* 65, 2004, 309–332.
15. SÁRY Pál: Szerzetesek és monostorok a iustinianusi jog forrásaiban. *Iustum Aequum Salutare* 2007/3., 57–76.
16. SÁRY Pál: *Pogány birodalomból keresztény birodalom. A Római Birodalom kereszténnyé válása a Codex Theodosianus tükrében.* Szent István Társulat, Budapest, 2009.
17. SÁRY Pál: Nagy Leo császár egyházpolitikai rendelkezései. *Publicationes Universitatis Miskolcinensis. Sectio Juridica et Politica* 28, 2010, 85–102.
18. SÁRY Pál: *Iustinianus császár egyházpolitikai rendelkezései*. Szent István Társulat, Budapest, 2012.
19. SÁRY Pál: Segítségnyújtás a bűncselekmények áldozatainak az ókori Rómában. In: *Ünnepi tanulmányok Siska Katalin 60. születésnapjának tiszteletére – Viginti quinque anni in ministerio universitatis et iurisprudentiae* (szerk.: Margittay-Mészáros Árpád). Debreceni Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen, 2021, 56–70.
20. SÁRY Pál: A nemi erkölcs elleni bűncselekmények szabályozása a iustinianusi jogban. In: *Jogi kihívások és válaszok a XXI. században. Válogatás az ME ÁJK oktatóinak írásaiból* (szerk.: Varga Zoltán). Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Miskolc, 2023, 90–98.
21. SZABÓ Pál: Elvinni… vagy elvenni? – VI. (Bölcs) Leó császár rendelete és annak előzményei a nőrablásról. *Publicationes Universitatis Miskolcinensis. Sectio Juridica et Politica* 33, 2015, 101–121.

A BELTERÜLETI VADMEGJELENÉS PROBLÉMÁINAK KEZELÉSE INFOKOMMUNIKÁCIÓS ESZKÖZÖK SEGÍTSÉGÉVEL

MANAGEMENT OF PROBLEMS CAUSED BY URBANIZING WILD ANIMALS WITH THE HELP OF INFOCOMMUNICATION TOOLS

SZABÓ BALÁZS[*]

Absztrakt: Felgyorsult, indusztralizált világunkban napról-napra újabb és újabb kihívásokkal kell szembenéznie az állampolgároknak, a vállalatoknak és természetesen az állami szerveknek is. Ezek jelentős része a technikai vívmányok gyors fejlődése miatt keletkezik, mások gazdasági eredetű problémákból alakulnak ki és vannak egyéb társadalmi problémákra is visszavezethető kihívások. Vannak, amelyekre fel lehet nagyjából készülnie az érintett feleknek és vannak olyanok is, melyek a meglepetés erejével képesek hatni. ezáltal a megfelelő válaszok is rendszerint elmaradhatnak. Ez utóbbi esetbe sorolhatjuk napjainkban az egyre gyakrabban problémát jelentő esetköröket, amikor vadállatok jelennek meg a települések belterületén, és általában riadalmat keltenek a települési lakosok körében. [**]

Abstract: In our fast-paced, industrialized world, citizens, companies and, of course, state bodies have to face more and more challenges every day. A significant part of these arise due to the rapid development of technical achievements, others arise from problems of economic origin and there are challenges that can be traced back to other social problems as well. There are some that the parties involved can roughly prepare for, and there are also some that can have an impact with the power of surprise. as a result, the appropriate answers can usually be missed. In the latter case, we can classify the more and more often problematic cases when wild animals appear in the interior of settlements and generally cause alarm among the inhabitants of the settlements.

Keywords: wild-animals, ICT, social problem, effectivity

1. Bevezető gondolatok

A településen megjelenő vadállatok esetében olyan ..szereplőkről" beszélhetünk itt, akik mindig is éltek a környezetünkben, de az emberiség terjeszkedésének köszönhetően az egyre csökkenő életterek és természetes búvó és táplálékszerző helyek miatt egyre gyakrabban kényszerülnek az ember lakta települések közelébe létfenntartásuk miatt. Jelen tanulmány keretei között szeretnénk a belterületi vadmegjelenés kezelésének információ szerzési, feldolgozási és továbbítási rendszerének a közigazgatási jogi szervek által is használható eszközökkel való támogatását vizsgáljuk meg. A jogi háttér vizsgálata ezen cikknek nem, de kutatásomnak tárgya, melyet következő cikkek fognak bemutatni.

A kutatás kapcsán megkülönböztetünk védett és vadászható vadfajokat is, azonban mindkét faj képviselői okozhatnak problémát belterületen. Az első csoportból a barna medvét és a szürke farkast kell kiemelni, amik már nevük kapcsán is sok esetben riadalmat, aggodalmat okoznak az észlelő személyeknek, illetve a lakosságnak is, anélkül, hogy tényleges kárt okoznának. A második csoportból kiemelést érdemel a vaddisznó, a gímszarvas, a dámszarvas

[*] **DR. SZABÓ BALÁZS PhD**
egyetemi adjunktus
Miskolci Egyetem ÁJK
Államtudományi Intézet
Közigazgatási Jogi Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
balazs.szabo@uni-miskolc.hu

[**] *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*

és az őz, melyek ugyan vadászhatók, de nem belterületen, viszont kár okozni természetesen itt is képesek és okoznak is. Ez utóbbi vadfajok sokszor még „élményként/ látványosságként" jelenik meg a lakosság fejében, mindaddig, amíg kártétel vagy vadelütés nem jelentkezik. Ezen vadállatok nyomon követése, észlelése sok esetben könnyen támogatható az infokommunikációs eszközök segítségével.
Napjaink fejlett, információ alapú társadalmaiban fokozódó innovációs kényszer figyelhető meg, melynek alapja az információs és kommunikációs technológiák fejlődése. Ezeket a különböző országok kormányai eltérő mértékben és szinteken veszik igénybe, főként a rendelkezésre álló erőforrások mértékében mutatkozó eltérések okán. Ugyanakkor látható és érezhető, hogy egyre újabb és újabb területeken válik nélkülözhetetlenné ezen eszközök alkalmazása, így a kutatási témánk által vizsgált társadalmi probléma kezelése során is. Jelen tanulmány kifejezetten a mobil applikációk és drónok alkalmazásának előnyeire igyekszik felhívni a figyelmet.

2. Az okostelefon alkalmazások jelentősége a terület kapcsán

Az okostelefon-alkalmazások a mobil e-kormányzat vagy m-kormányzat új gyakorlatának is tekinthetők.[1] Bár az okostelefon-alkalmazásokat a kormányok többsége még nem, vagy csak korlátozott szakterületeken alkalmazza, az azokat már kipróbáló-használó kormányok azonban elégedettséget tanúsító visszajelzéseket adtak. Az elégedettség oka, hogy számos más kommunikációs csatornával összehasonlítva extra előnnyel rendelkeznek ezek az új megoldások, mint például az idő-és költséghatékonyság növelése a személyes ügyintézés csökkentésével (kihagyásával), az ügyfél eljárásban való részvételének növelése. Mindez a hatékonyság, az átláthatóság és az állampolgári szerepvállalás növelésével a "nyitottabb kormányzást"[2] mozdíthatja elő.

Az m-közigazgatásnak nagyon fontos előnye az e-közigazgatással szemben, hogy bárhol, bármikor és bármely internet-kapcsolattal rendelkező eszközről elérhető. Ez a tulajdonság a közigazgatás szempontjából lehetőséget teremt arra, hogy a kormány mindenütt jelen lehessen, szolgáltatni tudjon.

Egy másik jelentős előny az, hogy a közigazgatás képes időben, az állampolgárok számára releváns információt szolgáltatni. A GPS segítségével felszerelt okostelefonok lehetővé teszik a személyre szabott információ és szolgáltatások nyújtását a felhasználók valós idejű helyszíni adatait figyelembe véve.

A mobil eszközök valós idejű kapcsolatot hozhatnak létre az állampolgárok és a kormányok/közigazgatás között, amelyek hatékonyan szolgálhatják azokat, akiknek fontos és visszaigazolt, hitelesített információkra van szükségük. Egy fontos felhasználási pont lehet a mobil-alkalmazásokon keresztül továbbított valós idejű információ vészhelyzet esetében történő alkalmazása is, mivel a hagyományos adatok és információk kevésbé használhatók katasztrófa esetén lassabb terjedésük miatt. Különösen fontos az ilyen valós idejű helymeghatározás a rendészeti szervek számára[3], pl. olyan veszélyhelyzetet is előidézhető nagyragadozó (barnamedve) lakott területen való megjelenése során ahol a helyszín meghatározására fordított idő nagymértékben javulhat (pontosabban csökkenhet) a modern IKT eszközök alkalmazásával, ami hozzájárul a biztosítási intézkedések hatékonyság növeléséhez

[1] TÓZSA István: Jövőbe mutató közigazgatási megoldások In: Budai Balázs Benjámin, Tózsa István E-közigazgatás. Debrecen: DE AMTC AVK, 2007., pp. 123-158.
[2] PIERRE, JOn – PETERS, B Guy: Governance, Politics and the State. New York. University of New York Press. 2000.
[3] Ennek bemutatására a későbbiekben, a következő fejezetben részletesen ki fogok térni és igyekszem gyakorlatisan bemutatni működését.

és csökkenti az élet és a vagyontárgyak elvesztésének lehetőségét, vagy csökkenti az esetleges kár mértékét.

Az okostelefonok növekvő népszerűsége kétségtelenül az egyik, ha nem a legfontosabb tényező a tekintetben, hogy az okostelefon-használat közigazgatási alkalmazásának folyamata szélesedjen. Az okostelefonok széles körű használata megváltoztatta az emberek közötti kommunikáció módját, ami szintén lehetőséget adott a kormányoknak, hogy egy új csatornát hozzanak létre a polgárokhoz való kapcsolódás hagyományos megoldásai mellett.[4]

Az emberek okostelefon használati szokásait figyelembe véve az egyik legfontosabb előny az, hogy az okostelefon-alkalmazások megkönnyítik a mindennapjaikat. Gondolhatunk itt akár a kommunikációs tevékenységekre, akár az információ továbbításokra, a fotók készítésére és a GPS alapú helymeghatározásokra, navigációs szolgáltatásokra.

Ezen kívül az okostelefon-alkalmazásból érkező információk strukturáltabbak, gazdagabbak a többi csatornán, különösen az e-mail csatornán keresztül beérkező információkhoz képest. Az e-mail csatornák szabad szöveges stílusa általában hiányos információkkal szolgál a kormányokról, a közigazgatási szervekről, ezért sokszor szükséges lehet a további információ kérése valamilyen csatornán vagy akár személyesen is.[5]

Az alacsonyabb költségek a telefonhívásokhoz képest szintén komoly előnyt jelentenek az okostelefon-alkalmazások esetén, ami a potenciális ügyfelek (okostelefonnal rendelkező állampolgárok) nagy számára való tekintettel szintén elsődleges szempont. Ha összehasonlítjuk az alkalmazások használatát egy telefonos ügyintézési szolgáltatással, hamar beláthatjuk, hogy a növekvő szolgáltatási ügykörök miatt, az ügyintézők leterheltsége is nőhet. Ezzel szemben a mobiltelefonos applikáció egy kvázi „önkiszolgáló" csatorna, amely teljesen a rendszerbe van integrálva. Ez a központi rendszerben való integráció további költségmegtakarítást jelent, mivel a strukturált adatok, információk ilyen módon történő gyűjtése is előny, és az ügyfél pénzt takarít meg azáltal, hogy kiküszöböli a helyszíni megjelenés kötelezettségét és az ott esetleg felmerülő problémák értékelését.[6]

Az okostelefon-alkalmazások lehetővé teszik az állampolgárok számára, hogy bármikor és bárhonnan kapcsolatot kezdeményezzenek, kérvényt nyújthassanak be, eljárást kezdeményezhessenek, ami jelentős, főként időbeli és költségtakarékossági előnnyel jár a többi kommunikációs csatornával szemben. Az állampolgárok azonnal jelenthetik a problémákat is, ha észlelik azokat, hiszen mobiltelefonjuk általában velük van, számítógépük ellenben korántsem biztos. Egyfajta szemlélet-váltást jelenthet az ügyfelek szempontjából, hogy okostelefonjukon intézkedhetnek, nem szükséges vissza menniük otthonukba vagy munkahelyükre, hogy kapcsolatba lépjenek hatóságokkal. Ha ugyanis több energia és időráfordítást igényel az ügyintézés, akkor kevésbé valószínű, hogy az *átlagos ügyfél* ezt meg is teszi. A mobiltelefonok és a webes alkalmazások előnyeit ötvözve az online szolgáltatások földrajzi korlátozások nélkül érhetők el, ami egyben a közigazgatási szervek szolgáltatási tartományának bővítését is jelentheti. Az okostelefon alkalmazások integrálódnak a központi rendszer(ek)be, ezért a kérelmek közvetlenül az illetékes hatósághoz kerülhetnek, így nem csak a költségeket takarítják meg, hanem növelik a kérelmek feldolgozásának sebességét is. Ez különösen egy veszélyhelyzet, katasztrófa esetében óriási jelentőséggel bírhat, de a hétköznapi esetekben sem utolsó szempont. A katasztrófák, veszélyhelyzetek esetében történő alkalmazhatóságot napjaink eseményei úgy gondolom, hogy remekül alátámasztják.

[4] TÓZSA István, ANCSIN László: A mobilkommunikáció alkalmazása az ügyfélszolgálati munkában. In: Kákai László (szerk.) 20 évesek az önkormányzatok: születésnap, vagy halotti tor??, Publikon, 2010., pp.489-492.
[5] TÓZSA - ANCSIN: A mobilkommunikáció…, i.m., p. 490.
[6] TÓZSA - ANCSIN: u.o., p. 492.

Az egyik lehetséges applikáció alapú megoldás a VÉSZ (Veszélyhelyzeti Értesítési Szolgáltatás) lehet, amely első körben 2013. novemberében[7] került bevezetésre a katasztrófavédelmi igazgatóság fejlesztő munkájának eredményeként. Az alkalmazást akkor letöltő felhasználóknak lehetősége volt beállítani, hogy Magyarország mely területéről kérnek – észleléstől számított szinte azonnali – értesítést. Lehetőséget teremtett a fejlesztő, hogy a felhasználó a lakóhelyéhez igazított értesítési zónát hozzon létre, ami lehet egy megye, akár a nagyobb hazai tavak környéke, vagy akár az egész ország. Már a rendszer indulásakor lehetősége a volt a felhasználóknak a mobil eszköz GPS berendezésének aktiválásával segíteni az applikáció munkáját a jelentett veszélyhelyzetekkel. A VÉSZ a felhasználó aktuális helyzetét figyelembe veszi akkor is, amikor annak valós helyzetét észlelve, az adott területre érvényes értesítéseket küld.[8] Mindezen funkciók megjelenítése során ugyancsak lehetőség van képen, térképes felületen megjeleníteni, illetve szöveges formában is közölni az információt a felhasználókkal[9].

Gondoljunk csak bele, amennyiben valaki vadállatot észlel valahol lakott területen (függetlenül attól, hogy ragadozó vagy sem), egy alkalmazás használatával azonnal megosztja az információt – akár fénykép és gps helyzeti adatokkal – mind más állampolgárokkal és természetesen a hatóságokkal is. A valós idejű adattovábbítás teheti lehetővé ez által a leggyorsabb cselekvéseket, legyenek azok tájékoztató vagy rendészeti jellegűek is. Amikor már az állatok észlelése (pl. barnamedve) megtörtént és szükségessé válik azok lehető legpontosabb nyomon követése a hatóságok (pl. nemzeti parkok) által, akkor nyújthatnak segítséget a dróno.

3. A drónok alkalmazhatósága

Álláspontom szerint az okostelefon applikációk mellett a magyar közigazgatás egyes szakigazgatási szerveinél vannak további lehetőségek, hogy más kiválóan alkalmazható eszközök is megkönnyíthessék a hatóságok tevékenységeit. A XXI. század egyik fontos technikai, fejlesztési eszközei közé tartozik, az eredendően haditechnikai célokra kifejlesztett drónok köre.[10] A drónokat kétségtelenül az egyik legnépszerűbb technikai eszközként is aposztrofálhatjuk, melynek alapját az adja, hogy az egyre szélesedő felhasználási lehetőségei[11] mellett szabadidős tevékenységhez, szabadtéri fotó/videó dokumentáláshoz is kiváló segítséget nyújtanak.

Tisztában vagyok azzal, hogy a drónok alkalmazásának vannak veszélyei is, melyre a jelen tanulmányban nem kívánok részletekbe menően kitérni, mert a témám alapvetően a belterületi vadmegjelenések közigazgatási kezelésének modernizációs támogatottságával foglalkozik. Kutatásom során olyan eszközként tekintettem a drónokra, melyek akár belterületeken történő alkalmazása is nagyban hozzájárulhat az adott hatóságok

[7] 53 ezer felhasználó töltötte le a körülbelül 3 hónapos tesztidőszak alatt, ami azt gondolom kiugróan jó eredménynek mondható. Forrás: https://www.sopronmedia.hu/cikkek/megujul-a-vesz-a-katasztrofavedelem-ingyenes-veszelyhelyzeti-alkalmazasa (utolsó megtekintés: 2021.10.12.)

[8] Forrás: http://www.katasztrofavedelem.hu/index2.php?pageid=szervezet_hirek&hirid=5159 (utolsó megtekintés: 2021.05.21.)

[9] SZABÓ Balázs: A magyar közigazgatás technikai-technológiai fejlesztése a XXI. század első két évtizedében c. PhD disszertáció, Miskolci Egyetem, 2020. 171-173.o.

[10] A pilóta nélküli repülőgép (angolul Unmanned Aerial Vehicle, UAV, am. „személyzet nélküli légi jármű”, vagy Remotely Piloted (Aerial) Vehicle, RPV, am. „távolról irányított (légi) jármű”, vagy drón (az angol drone szó jelentése here (méh)), amely kezdetekben elsősorban katonai feladatokra alkalmazott olyan repülőeszköz, mely valamilyen ön- vagy távirányítással (leggyakrabban a kettő kombinációjával) rendelkezik, emiatt fedélzetén nincsen szükség pilótára.

[11] A későbbiekben részletesen is be fogom mutatni, hogy melyek azok a szakigazgatási területek, ahol már jelenleg is használható (és alkalmazzák is), illetve javaslatokat is megfogalmazom a jövőbeli alkalmazhatóság témájában.

(önkormányzatok, természvédelmi hatóságok) munkájának hatékonyabbá, eredményesebbé tételéhez.

A szabályozás jelenlegi alakulásától függetlenül is látható, hogy a felhasználási területek száma – folyamatosan – szélesedik, melynek következtében egyre inkább az igényeknek megfelelő technikai paramétereket és szükséges szoftvereket, alkalmazásokat tudnak kifejleszteni a mérnökök. A nagy hatótávolság (több kilométer egy repülési út alkalmával) és a képrögzítő eszközök, optikák minőségi fejlődése révén az eszközök ma már kiválóan használhatóak különböző természeti jelenségek, sportesemények, rendezvények dokumentálására is. További felhasználás lehet például a megfelelő szenzorok felszerelése segítségével akár a levegő minőségének vizsgálata, illetve olyan helyszínek, területek elemzése, feltérképezése, ahol egyébként kockázatos lenne más módon vizsgálatot végezni (pl. ipari baleset, természeti katasztrófák helyszíne). Emellett feltétlen kiemelendő, hogy sikerrel használhatóak még nehezen megközelíthető területek távolról történő felügyeletére, vagy akár létesítmények (pl. erőművek, gyárak, gátak) állapotának megfigyelésére is. Ennek különösen nagy szerepe lehet a vadállatok nyomon követhetősége során, hiszen sokszor nehezen – gépjárművel egyáltalán nem és még gyalogosan is korlátozottan – követhető helyeken kell adatokat, információkat gyűjteni.[12]

A megfizethető áruknak és kompakt méretüknek köszönhetően a drónok olyan helyeken is képesek a repülésre, ahol az ember által – géptestben − vezette gépek nem lennének képesek. Erre lehet példa a még akár a barlangászati felhasználás, a természeti képződmények − aktív vulkánok kráterei, gejzírek, gleccserek – vizsgálata, ami sok esetben búvóhelyként is szolgálhat a keresett állatoknak.

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" hasonlító zaj miatt. Ennek lehet ugyanakkor pozitív hatása is. Ez akár kifejezetten vadriasztókénti hasznosíthatóság is lehet, olyan helyeken, ahol egyre nagyobb kihívást jelent (pl. parkok gondozói, mezőgazdászok számára), az élőlények, a madarak okozta kártétel (pl. rágáskár vagy pusztán az ürülékének halmozódása) révén.

Hazánkban is vetettek már be drónt a katasztrófavédelem munkatársai. A Baranya Megyei Speciális Mentők drón közreműködésével próbáltak megtalálni egy bányatóban eltűnt férfit. Az élőerős keresés mellett vették igénybe a drón adta lehetőségeket és a partról pásztázták át a tó nádasainak területét pár méter magasságból, amit a parton álló katasztrófavédelmi munkatársak figyeltek egy képernyőn keresztül.[13]

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.[14]

A felhasználhatósági területek száma itt is meglehetősen szélesnek tűnik. Ezek közül a legfontosabbak lehetnek (a teljesség igénye nélkül)[15]:

---

[12] Lásd erről bévebben: SZABÓ Balázs: A magyar közigazgatás technikai-technológiai fejlesztése a XXI. század első két évtizedében c. PhD disszertáció, Miskolci Egyetem, 2020.

[13] Forrás: https://hvg.hu/itthon/20150413_Dronnal_keresnek_egy_eltunt_embert_Barany (utolsó megtekintés: 2018.10.18.)

[14] Forrás: https://www.borsod24.com/2020/02/21/dronnal-figyelnek-a-sajo-menti-illegalis-egeteseket/ (utolsó megtekintés: 2020.02.22.)

[15] Lásd erről bővebben: SZABÓ Balázs: A magyar közigazgatás technikai-technológiai fejlesztése a XXI. század első két évtizedében c. PhD disszertáció, Miskolci Egyetem, 2020. 171-173.o.

- az érintetlen tett helyszínek rögzítése,
- könnyebb lenne megtalálni a rejtekhelyeit az üldözött vadállatok forrónyomos üldözésnél, melyeknek köszönhetően gyorsítanák a munkát,
- események biztosítása alkalmával a terület és az eseményen tartózkodó állampolgárok figyelemmel kísérésével az egyes konfliktusok (pl. medve és ember találkozásának) megakadályozása,
- éjszakai megfigyelések képi és hangfelvétel segítségével, illetve hőkamera detektorok segítségével éjszakai körülmények között is felderíthetővé válnak az a vadállatok mozgásai, már egészen nagy távolságból is,
- lakott területek környékén megjelenő és veszélyt jelentő események felderítése, pl. belterületi vadmegjelenés[16].

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.
A kutatási problémakör vizsgálata során az egyik fő alkalmazási területe az erdők, mezők és a nyílt területek feltérképezése is a belterületek mellett, amely során a kapott képeket szinte azonnal fel lehet használni az elemzések és alkalmazások széles skálájához, például a keresett vadállatok mozgásának nyomon követéséhez.
Ide tartozhatnak a következő esetek:

- a hatósági ellenőrzések meggyorsítása,
- illegális tevékenység felderítése, például orvvadászat,
- a vadkárok helyének és mértékének megállapítása.

A drónok egy másik felhasználási területe lehet a korábban említett vadászható és védett nagyvad fajok által okozott vadkárok felmérésének technikai támogatása is, ami a pontos, helyszíni mérések útján. Ahogyan arra már korábban is utaltam, komoly problémát jelent hazánknak a megnövekedett vadállomány által a mezőgazdaságban, erdészeti területen és egyre gyakrabban lakott területeken okozott kár, a vadkár, ami folyamatos konfliktusforrást is jelent az állampolgárok és vadállatok között.

4. Záró gondolatok

Jelen tanulmányban egy meglehetősen aktuális, az állampolgárokat és állami szerveket – különös tekintettel a helyi önkormányzatokra - sokszor nagy terhet rakó problémára, konfliktushelyzet megoldásának technikai támogatottságára szerettem volna rávilágítani. Úgy gondolom és a statisztikák és rendelkezésre álló adatok is mind azt mutatják, hogy a fent vázolt konfliktus egyre inkább súlyosabb, akár életveszélyes következményekhez is vezethet, így ezt az ex lex állapotot mielőbb orvosolni kellene. Erre elég bizonyítékként a folyamatosan növekvő szlovákiai medve és szürke farkas populációra gondolni, melyek hazánk északi vidékein találnak új otthonra. Kutatásunk során ezen probléma orvoslására teszünk kísérletet, egységes eljárási rend megalkotásával, továbbá felhívva a jogalkotó figyelmét arra, hogy a szabályozás elodázása később jelentős problémákat, akár emberéleteket is okozhat. A szabályozás hiánya a rendkívüli helyzetek kezelését bonyolulttá és nehézkessé teszi, ebben az élethelyzetben viszont pontosan az ellenkezőjére, azaz a gyorsaságra és az operatív eljárásra lenne szükség. A technikai

[16] Forrás: https://infostart.hu/belfold/2022/04/07/dronnal-figyelik-a-balaton-parti-vaddisznok-mozgasat-video (letöltés dátuma: 2022.04.10.)

eszközök (drón, applikációk) megfelelő használata lehetőséget teremhet a szinte azonnali információ szolgáltatásra, figyelemfelhívásra, ami az alapja a konfliktusok megelőzésének, kármértékének csökkentésének. Reményeink szerint a kutatás további szakaszában sikerül részletesebb és egzakt jogszabályi rendelkezéseket megfogalmaznunk, amelyek – akár a jogalkotó figyelmét is felkeltve – jogszabályi formába öntésével egy jogi problémát orvosolhatnak.

Felhasznált irodalom:

- SZABÓ Balázs: A magyar közigazgatás technikai-technológiai fejlesztése a XXI. század első két évtizedében c. PhD disszertáció, Miskolci Egyetem, 2020
- TÓZSA István: Jövőbe mutató közigazgatási megoldások In: Budai Balázs Benjámin, Tózsa István E-közigazgatás. Debrecen: DE AMTC AVK, 2007., pp. 123-158.
- PIERRE, JOn – PETERS, B Guy: Governance, Politics and the State. New York. University of New York Press. 2000.
- TÓZSA István, ANCSIN László: A mobilkommunikáció alkalmazása az ügyfélszolgálati munkában. In: Kákai László (szerk.) 20 évesek az önkormányzatok: születésnap, vagy halotti tor??, Publikon, 2010., pp.489-492.

Internetes hivatkozások:

- https://hvg.hu/itthon/20150413_Dronnal_keresnek_egy_eltunt_embert_Barany
- https://www.borsod24.com/2020/02/21/dronnal-figyelnek-a-sajo-menti-illegalis-egeteseket/
- https://infostart.hu/belfold/2022/04/07/dronnal-figyelik-a-balaton-parti-vaddisznok-mozgasat-video
- https://www.sopronmedia.hu/cikkek/megujul-a-vesz-a-katasztrofavedelem-ingyenes-veszelyhelyzeti-alkalmazasa
- http://www.katasztrofavedelem.hu/index2.php?pageid=szervezet_hirek&hirid=5159

AZ IKT ESZKÖZÖK SZEREPE EGÉSZSÉGÜGYI SZAKIGAZGATÁS TERÜLETÉN

THE ROLE OF ICT TOOLS IN THE HEALTH-CARE ADMINISTRATION

SZABÓ BALÁZS*

Absztrakt

Az egészségügy fejlesztése az egyik legfontosabb össztársadalmi 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 egészségügy helyzetére, ott ahol az állampolgárok egészsége, esetleg élete a tét. Éppen ezért a mindenkori magyar kormányzatnak is mindent el kell követnie annak érdekében, hogy a lehető legmodern eszközöket tudja biztosítani az egészségügyi intézmények számára.

Abstract

The development of healthcare is one of the most important interests of society as a whole, and one of the sectoral areas of greatest interest. In the life of a modern state, it is essential that the service provider be as efficient as possible and of the highest quality. This is especially true for the health sector, where citizens' health and possibly their lives are at stake. That is why the current Hungarian government must also do everything in order to be able to provide the most modern equipment possible for healthcare institutions.

Key words: ICT, health-care, mobile-applications

1. Bevezető gondolatok

Napjainkban elmondhatjuk, hogy a hazai gyógyászatra szolgáló eszközök beszerzése mellett ugyanakkor szükség van az egészségügyi igazgatás technikai-technológiai fejlesztésére is[1]. Az uniós támogatásoknak is köszönhetően ezen a területen is történtek fejlesztések az elmúlt időszakban. Ezek közül kiemelkedik az új, egységes egészségügyi elektronikus tér. A 2017. november 1-jétől bevezetett megoldás keretében az orvosi ellátások, a receptek, a beutalók, a laborvizsgálatok és az egyéb leletek adatait lehetőség van országos online hálózatban rögzíteni. Ennek legfontosabb célja és gyakorlati haszna az, hogy a rendszeren keresztül minden, az adott ügyfelet/beteget kezelő orvos és gyógyszerész számára elérhetővé válnak ezen információk.

* **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: ÁRVA Zsuzsanna: Az állami szervek szerepe az egészségügyi igazgatásában
In: Bencsik, András (szerk.) Közigazgatási jogi ismeretek : Tananyag egészségügyi szakemberek részére - különös tekintettel az egészségügy szervezésére és igazgatására; Budapest, Magyarország : Egészségügyi Nyilvántartási és Képzési Központ (ENKK), (2016) pp. 55-72. , 18 p.

Tekinthetjük ezt egy új digitális – és ami talán még fontosabb – egységes információ-forrásnak, amelyhez megközelítőleg 10 ezer egészségügyi szolgáltató csatlakozott.[2]

2. Az Egységes Egészségügyi Tér

A program célja, hogy napjainkra már valamennyi, az egészségügy területén szolgáltató intézmény, személy kapcsolódjon az Egységes Egészségügyi Térhez.[3]
Fontos kiemelni, hogy ezeket az egészségügyi információkat kizárólag a beteg háziorvosa és a kezelőorvosa láthatja a rendszerben, így – főszabály szerint – nem kell attól tartanunk, hogy illetéktelen személyek kezébe kerülnek érzékeny, egészségügyi adataink. A rendszer a következő fontosabb szolgáltatási elemeket foglalja magában.[4]

- eKórtörténet; eRecept; eBeutaló; Digitális Képtovábbítás; eProfil;
- Törzspublikáció; Egészségügyi Szolgáltató Tér használata egészségügyi ellátóknak.

2.1. eKórtörténet

Lényegében lehetővé teszi az egyes ellátási események kapcsán keletkező egészségügyi dokumentumok központi tárolását és visszakeresését. Ennek jelentősége lehet egy későbbi betegség megjelenésekor, vagy akár egy műtéti beavatkozás előtt. Hozzá kell tenni, hogy ezen funkción belül az esettörténet csak az ellátási dokumentációkat fogja majd tárolni, az ellátás során született további dokumentumok megőrzése, tárolása az EESZT más egységeiben történik.
Az ügyfelek számára nyújt segítséget a Lakossági portál, melyen mindenki megtalálhatja a saját ellátási eseményei listáját (az eseménykatalógusban), illetve megtekintheti az ellátásai során keletkezett e-kórtörténeti dokumentumait (az esettörténet menüpontra kattintva).
Az e-recept az egyik legismertebb és talán többek által leginkább használt modulja az új rendszerben. Lényegében véve már most is e-receptet kapunk, még akkor is, ha az a gyakorlatban hagyományosan, papír alapon jelenik is meg, hiszen a receptet felíró orvos látja a rendszerben azt is a recept kiadását követően, hogy a páciens kiváltotta-e a gyógyszert. Ennek megfelelően a gyógyszertáraknak is van jogosultsága, hogy lássák, milyen gyógyszereket írtak fel az adott páciensnek korábban.[5]
Az Egységes, Elektronikus Egészségügyi Térhez való kapcsolódás érdekében szükséges lehet *web service interfészre* is az egyes felíró oldali (háziorvosi, szakrendelői, kórházi, stb.), illetve a gyógyszertári információs rendszerek esetében. További funkcióként említhető, hogy az orvosok számára emellett rendelkezésre áll egy webes alkalmazás is, amely segítségével képesek a beteg gyógyszerelését megtekinteni.

---

[2] Ilyen tekintjük a háziorvost, a gyógyszertárat, valamint az állami rendelőintézeteket és kórházakat. A magánorvosok, a magánkórházak, a fogorvosok és a mentők a tervek szerint 2018 novemberében kapcsolódnak a rendszerhez.

[3] BARTUS Gergely miniszteri biztos a Kossuth Rádió Napközben című műsorában 2018.04.24-én tett nyilatkozata szerint.

[4] Forrás: https://e-egeszsegugy.gov.hu/web/eeszt-informacios-portal/agazati-portal-es-modulok (utolsó megtekintés: 2023.04.20.)

[5] Forrás: https://e-egeszsegugy.gov.hu/web/eeszt-informacios-portal/e-recept (utolsó megtekintés: 2023.04.14.)

Az elérhető funkciók, amiket a rendszer a kezelőorvosnak nyújt, az alábbi szolgáltatások: [6]
A rendszer a kezelőorvosnak az alábbi szolgáltatásokat nyújtja:

- gyógyszer recept írás;
- ismétlődő recept írás (háromhavi gyógyszermennyiség rendelése);
- saját maga, ill. a helyettesített orvos által felírt gyógyszer receptek visszavonása (logikai törlése);
- gyógyszer receptek összefoglaló listájának lekérdezése TAJ alapon;
- egyes gyógyszer receptek lekérdezése.

Az e-egészségügyi rendszer bevezetésének egyik alapvető fontosságú szempontja, hogy a jelenleg meglévő folyamatokban ne okozzunk törést, ezáltal ne nehezítsük meg a betegek életét. Így a jövőben is lehet majd papíralapon receptet rendelni, illetve a kézzel írott gyógyszer receptek (továbbiakban: recept) is érvényesek maradnak. Ugyanakkor a rendszer lehetőséget teremt a modern megoldások alkalmazására azáltal, hogy a papír alapon, TAJ-számmal felírt receptek mellett – melyek kiváltásakor a gyógyszertárban kerülnek be az EESZT-be és válnak az eredetileg elektronikus úton rendelt receptekhez hasonlóan kereshetőkké – lehetőség legyen a teljesen papírmentes eljárásra is.

2.2. eBeutaló

Az eBeutaló lényege, hogy a korábban bevezetett szabályokat[7] modernizálja, egyszerűbbé teszi. Az EESZT eBeutaló modulja megteremti az eddig hiányzó adattovábbítási csatornát a beutalót kiállító orvos és a vizsgálatot elvégző orvos informatikai rendszere között, ezzel biztosítva a betegek egészségügyi adatainak megbízható és biztonságos továbbítását, ami minden közigazgatási informatikai fejlesztés alapvető célkitűzése. Az ellátások során kulcsfontosságú, hogy a vizsgálatot elvégző orvos számára a beutalót kiállító orvos közlései (pl: az előzetes vizsgálatok, megállapítások, vagy az aktuális panaszok) egyértelműek legyenek. Ennek érdekében az elektronikus eszközökkel megvalósuló továbbítás képes lehet kiküszöbölni a korábbi papíralapú beutalókkal kapcsolatos nehézségeket és kockázatokat.[8]
Az eBeutaló jelentős előnye, hogy lehetőséget teremtett a beutaló orvos számára, hogy egységesített módon – akár saját sablonok létrehozásával – készítse el a beteg beutalóit, amelynek során ellenőrzésre kerülnek a beutalás szabályai, illetve lényeges lehet, hogy a beutalás elkészítésekor figyelembe lehet venni a beteg többi beutalóját, azok tartalmát, idejét is. A beutaló orvos által beküldött beutalók az EESZT-ben tárolódnak és elérhetővé válnak az igénybe venni kívánt ellátó intézmény minden jogosultsággal és szakismerettel rendelkező orvosa számára. Ezáltal akár már a beteg megérkezése előtt is tervezhetővé válik az ellátás és a beteg bejelentkezésekor már megbízható formában és tartalommal rendelkezésre állnak a beutaláshoz kapcsolódó betegadatok. Ennek következménye lesz, hogy az ellátó orvos

[6] Forrás: https://e-egeszsegugy.gov.hu/web/eeszt-informacios-portal/e-recept (utolsó megtekintés: 2023.04.12.)

[7] Ennek lényege, hogy az egészségügyi ellátások jelentős részét orvosi beutalás alapján lehetséges bárkinek igénybe venni. Mostanáig a beutalás során a kezdeményező orvosok kizárólag papíron készíthették el a beutalót, és rögzíthették rajta az igényelt ellátással kapcsolatos előzményeket, esetleges kéréseket, megállapításokat. Az egészségügyi ellátóknak az utóbbi években egyre több adatot kell pontosan rögzíteniük ezekről a papírokról, így a szakrendelői és kórházi informatikai rendszerek már felkészültek a beutalók tartalmának elektronikus kezelésére.

[8] Forrás: https://e-egeszsegugy.gov.hu/web/eeszt-informacios-portal/beutaló (utolsó megtekintés: 2023.03.14.)

gyorsabban és megalapozottabban kezdheti meg diagnosztikai és terápiás tevékenységét. A beutaló felhasználásának ténye is rögzítésre kerül az e-beutaló modulban, továbbá a beutaló alapján igénybe vett ellátások leleteinek elkészültéről a beutaló orvos, illetve a beteg az EESZT útján értesítést kaphat, amennyiben ezt kérik. A rendszer működése során lehetőség nyílik arra is, hogy ne csak az orvosok, hanem a betegek is betekinthetnek saját beutalóikba a lakossági portálon keresztül, illetve – a rendszer ügyfélkapuval történő szinkronizációja miatt – lehet értesítést kérni az ügyfélkapus tárhelyünkre az új beutalók elkészültéről.
Fontos körülmény, hogy a rendkívüli helyzetekre tekintettel (pl. az éjszakai ügyeletben történő sürgősségi beutalásokat, amikor nincs lehetőség adatrögzítésre) továbbra is megtartásra kerül a jelenlegi papíron történő beutalás lehetősége.

2.3. Digitális Képtovábbító

A Digitális Képtovábbítás[9] funkció keretében lehetőség van a különböző gyártók eszközei által készített és tárolt képek továbbítására más egészségügyi intézmény, szolgáltató számára. A technika rohamos fejlődésének köszönhetően olyan szakterületeken is megjelenik a digitális képalkotás, ahol korábban a felvételek sokszor nem kerültek rögzítésre (pl. szövettan, gasztroenterológia, EKG, EEG).[10] Ugyanakkor a digitális technika megteremti a lehetőséget arra, hogy az eddig elfogadott szabványok alkalmazásával, az internet lehetőségeinek kihasználásával a digitális képeket gyorsan és biztonságosan továbbítsuk a különböző intézmények között, növelve ezzel a betegellátás hatékonyságát és biztonságát. Ez lényegében jelentheti a költséghatékony másolást és továbbítást, a képek mozgatását anélkül, hogy azok az eredeti helyükről elmozdulnának.
Az EESZT a fenti célok elérésére három különböző funkciót kínál. Elsőként a digitális képanyag megosztását az EESZT-hez csatlakozó egészségügyi szolgáltatók számára, amelynek során a résztvevők egy központi adatbázisban rögzítik a náluk keletkezett képek listáját, amelyeket szükség esetén más ellátók is meg tudnak tekinteni és le tudnak tölteni.
A rendszer második funkciója egy digitális képküldési technológia, ami tulajdonképpen egy képtovábbításra kidolgozott speciális e-mail rendszer, érdemi méretkorlátozás nélkül. Ennek elsődleges alkalmazási területei olyan képek gyors tovább küldésekor merülnek fel, amelyeket még nem osztottak meg a központi rendszerben (pl. beteg által történő tovább küldés az elsődleges vizsgálatok elvégzése után).
A harmadik funkció pedig az online szakmaiságot is igénylő táv-konzilium, amely közvetítésével a kezelőorvos bonyolult esetekben szakmai segítséget kérhet más orvoskollégájától.[11] Úgy ítélem meg, hogy ez is egyértelműen növeli a betegellátás hatékonyságát és minőségét, megfelelve és betartva az adatvédelmi szabályokat a betegadatok védelmének érdekében.

[9]Forrás: https://e-egeszsegugy.gov.hu/web/eeszt-informacios-portal/digitalis-keptovabbitasi-es-tavkonzilium (utolsó megtekintés: 2023.04.20.)
[10] Ezen a területen sajnos a fejlődést lassítja a szabványok hiánya illetve nem megfelelő támogatása.
[11] Személyes véleményként megjegyezném, hogy ezen távkonzíliumnak a mai erőteljes ,,orvoshiányos'' állapotban nagyon nagy mértékben felértékelődik a szerepe.

2.4. eProfil

Az eProfil, mint modul hivatott biztosítani, hogy pontosan és folyamatosan nyilván lehessen tartani a páciensekre legjellemzőbb egészségügyi összefoglaló adatokat, egészségügyi profiljukat. Az itt tárolt információk – az EESZT több moduljával ellentétben – nem a páciensek egészségügyi eseményeinek adatai, hanem a páciensre magára jellemző egészségügyi összefoglaló (jelentések).[12] A bejegyzéseknek tartalmi szempontból két fő követelménynek kell megfelelniük:[13]

- A páciens élete során felmerült olyan egészségügyi eseményt, betegséget, orvosi beavatkozást, stb. nyilván kell tartani, ami hosszú ideig befolyásolja az egészségügyi állapotát, illetve az esetlegesen szükségessé váló vizsgálatokat és kezeléseket.
- Minden olyan egészségügyi (és az egészségügyi ellátást befolyásoló) információt tartalmaznia kell a szükséges időtartamig, ami fontos lehet az egészségügyi ellátás során.

A bejegyzések megtekintésének esetei is két fő kategóriába sorolhatók:

- Sürgősségi ellátás során a legfontosabb egészségügyi információk gyorsan és összefoglalva legyenek elérhetők.
- Egyéb ellátás során azon információk, amelyek befolyásolják az ellátást, egységes formában álljanak rendelkezésre.

Kijelenthető, hogy az eProfilban kezelt adatok jellemzően nem, vagy ritkán változnak, és az ellátott egészségi állapotára hosszú távon jellemzőek. Ide sorolhatjuk az allergiák, gyógyszerérzékenységek, implantátumok, krónikus betegségek, gondozásban történő részvétel, megállapított betegségek, elváltozások, aktuális gyógyszerezés adatait. Bejegyzés az eProfilba a kezelőorvos és háziorvos által történhet meg, ugyanakkor az ellátott személy önrendelkezési jogának köszönhetően rendelkezhet ennek megtiltásról is. Itt lehet megkülönböztetni teljes tiltást az eProfiljára – így sem adatokat bevinni, sem lekérdezni nem lehetséges –, új adat beküldésének megtiltását (ez esetben a korábban felvitt adatok lekérdezhetőek maradnak), vagy az alapértelmezést (visszaállítási funkcióként), miszerint a beküldés és lekérdezés is engedélyezett[14].

A Törzspublikáció, mint modul „*egységes szolgáltatásként biztosítja a több szereplő által használt kódtáblák, kódtörzsek és nyilvántartások tekintetében az ezekért felelős intézmények illesztendő rendszerei számára a publikációt, illetve az ezeket felhasználó szereplők számára az elérhetőséget, szétválasztva az adatgazdai és a felhasználói szerepköröket és folyamatokat. A modul közhiteles, közcélú és technikai törzsadatokat kezel*.”[15] Ennek eredményeként a különböző egészségügyi intézmények dolgozói egyértelműen láthatják a rendszerben szereplő adatok, dokumentumok forrását.

Az EESZT használata egészségügyi ellátóknak, mint modul részletesen bemutatja a csatlakozás folyamatát. Ennek keretében a rendszer biztosítja számukra a szükséges információkat, űrlapokat, melyeket csatolni kell a rendszeren keresztül. Az összeállított dokumentumok

[12] Forrás: https://e-egeszsegugy.gov.hu/web/eeszt-informacios-portal/e-profil (utolsó megtekintés: 2023.03.20.)
[13] Forrás: https://e-egeszsegugy.gov.hu/web/eeszt-informacios-portal/e-profil (utolsó megtekintés: 2023.03.20.)
[14] Forrás: https://e-egeszsegugy.gov.hu/web/eeszt-informacios-portal/e-profil (utolsó megtekintés: 2023.03.20.)
[15] Forrás: https://e-egeszsegugy.gov.hu/web/eeszt-informacios-portal/torzspublikacio (utolsó megtekintés: 2023.03.21)

postázása után a rendszer visszaigazolást küld, majd megkezdődhet a rendszerhez való csatlakozás műszaki megvalósítása.

3. Okos megoldások avagy a mobil-applikációk szerepe az egészségügyben[16]

Az egészségügyi fejlesztések sorában feltétlen kiemelést érdemel a letöltési adatokból és felhasználói visszajelzésekből megállapíthatóan[17] egyre nagyobb népszerűségnek örvendő mobil applikációk, melyek közül a legfontosabbakat kívánom bemutatni. A sorból az első az Életmentő App.

3.1. Életmentő App

Az applikáció szolgáltatásai[18] lehetőséget biztosítanak, hogy fontos adatainkat (pl.: ismert betegség, kezelés, gyógyszer-érzékenység, stb.) előre megadhatjuk, így azok egy gombnyomásra a segélyhívással azonos időben megjelennek a mentésirányítóknál. A mentők nem csak a bajbajutott személy tartózkodási helyét (pontos földrajzi pozícióját), hanem egyebek mellett még telefonjának töltöttségi szintjét is látni fogják, ami a készülék lemerülése esetére hasznos információt jelenthet. A mentők gyors kiérkezése sok esetben attól is függ, hogy lehet-e tudni a beteg pontos földrajzi elhelyezkedését, lokációját. Az applikáció segítségével a felhasználó azonnal kapcsolatba tud lépni az Országos Mentőszolgálat mentésirányítóival. Ugyanebben a pillanatban az applikáció egy üzenetet is küld a mentésirányító központnak a felhasználó adataival, többek között a tartózkodási helyével. A helyzetmeghatározás funkció megmutatja számunkra a GPS által bemért helyzetünket is, a legközelebbi defibrillátor készüléket, kórházat, rendelőintézetet vagy gyógyszertárat. Az applikáció jelzi, hogy mi az, amit keres és gyorsan oda is tud navigálni minket. Fontos funkció még az életmentési útmutató. Az elsősegélynyújtás a mentők kiérkezéséig növeli a beteg túlélési és gyógyulási esélyeit. Az ÉletMentő applikáció segítséget és támogatást nyújt interaktív útmutatójával, mely témakörönként szemléleti a legfontosabb lépéseket, hogy az életmentés szakszerűen megkezdhető legyen.
Hasonló céllal hozták létre, vagyis az életmentés segítésére a Szív City applikációt. A Szív City egy virtuális közösség, melynek önkéntes tagjai készek megmenteni a keringésleállás (a hirtelen szívmegállás) köztéri áldozatait. A Szív City app letöltésével és a regisztrációval vállalják, hogy ha a közelükben valakinek megáll a szíve, az Országos Mentőszolgálat riasztására a helyszínre sietnek, és mielőtt a mentő megérkezik, hozzáfognak az újraélesztéséhez.[19]

A COVID járványt nem hiszem sok mindenkinek be kell bemutatni. 2020 márciusában szinte berobbant az életünkbe, mint egy sorscsapás. Nem tudtuk mi történik csak azt, hogy baj van és hogy egy világjárvány söpör végig a nagyvilágban. Az első hónapok nagyon nehezek voltak, hiszen az államok többsége nem volt felkészülve mindenre. Hirtelen gyorsasággal kellett át állni az online oktatásra, számos ügyintézésre és betartani jónéhány olyan korlátozó

[16] Lásd erről bővebben: SZABÓ Balázs: A magyar közigazgatás technikai-technológiai fejlesztése a XXI. század első két évtizedében c. PhD disszertáció, Miskolci Egyetem, 2020
[17]Forrás: https://minap.hu/cikk/nepszeru-mentos-applikacio (utolsó megtekintés: 2023.03.02.)
[18]Forrás: https://www.mentok.hu/ha-baj-van/eletmento-app/funkciok/ (utolsó megtekintés: 2023.03.10.)
[19] Forrás: http://szivcity.hu/ (utolsó megtekintés: 2023.03.15.)

intézkedést, mint a folyamatos fertőtlenítést és a maszk használatot. Szerencsére azóta tudjuk, hogy a kifejlesztett vakcinák egyfajta megoldást jelentenek ebből a világjárványból. Ehhez azonban további nagy segítséget nyújtottak a járvány idején megalkotott mobil applikációk is, melyek mind a hatóságok (egészségügyi, rendészeti, …stb.), mind a lakosság érdekeit éppúgy szolgálják a tájékoztatás, a kontaktkutatás és adminisztráció terén is. Ezen covid-19 járványhoz kapcsolódó applikációk többek között a Vírusradar és a Házikarantén applikáció.

3.2. Vírusradar

A Vírusradar egy olyan mobil alkalmazás, amit a legjobb nemzetközi példák alapján fejlesztettek a koronavírus elleni védekezéshez. Az alkalmazás segítségével vizsgálható a bizonyítottan fertőzött emberekkel való kapcsolat, a mobil eszközök távolságának mérésével, Bluetooth segítségével. A VírusRadar a járványügyi emberek munkáját könnyítette meg a kontaktkutatásban. Az alkalmazás Bluetooth segítségével kommunikál más felhasználókkal, és titkosított, anononimizált adatokat cserél a környező eszközök távolságáról, ha azok az elmúlt 14 napban veszélyes távolságban voltak. Ha egy felhasználó megfertőződik, akkor a felhasználó megoszthatja az alkalmazás adatait a járványügyi szakemberekkel. A szakemberek felkérhetik az információkat használó fertőzött személyt az adatok megosztására, ezáltal értesítve azokat az embereket, akik szoros kapcsolatban voltak fertőzött személlyel.

3.3 Házi karantén[20]

A Házikarantén alkalmazás abban adott könnyebbséget az embereknek, hogy mikor karanténba kerültek, akkor kérhették ezt a fajta ellenőrzési módszert is. Így megkönnyítve mások munkáját ez esetben a rendőrség munkáját nem kellett minden egyes nap a tiszteletüket tenni az éppen karanténban lévő embernél, hanem ez az alkalmazás segítségével, mikor letöltötte és regisztrálta magát akkor ott minden egyes nap egy fotó segítségével tudta magát igazolni, hogy betartva minden előírást nem hagyja el a házat és komolyan veszi a karantén szabályait. Ennek során az ellenőrzés alá vont személyeknek a következő lépéseket kell elvégezniük a hatóságok számára. Elindítani az applikációt és bejelentkezni. Ezután kell megérinteni a „Távellenőrzés indítása” gombot. Ekkor az alkalmazás elindítja a kamerát, mely során bele kell nézni a telefon elől található kamerájába és követni a képernyőn megjelenő utasításokat, majd megvárni, amíg a telefon képernyőjén megjelenik a „Sikeres távellenőrzés” üzenet. A fotó készítésekor fontos arra is ügyelni, hogy csak ellenőrzés alatt álló személy szerepeljen a fotón, ne legyen látható a képen más személy.

A korábban már említett EESZT rendszer a corona vírus járvány kirobbanása után egy új fontos elemmel tudott bővülni. A kifejlesztett EESZT mobil applikációval, ami fontos új elemként lehetővé teszi egy letölthető elektronikus védőoltási igazolvány használatát. Az alkalmazással abban kaptunk könnyebbséget, hogy ha már megkaptuk az oltást nem kell arra várnunk, hogy kártya formájában meg is kapjuk magát a védettségi igazolványunkat, hanem ha ez az

[20] Forrás: SZABÓ Balázs: A magyar közigazgatás technikai-technológiai fejlesztése a XXI. század első két évtizedében c. PhD disszertáció, Miskolci Egyetem, 2020

alkalmazás le van töltve akkor QR kód segítségével könnyen és gyorsan tudják ellenőrizni védettségünket/oltottságunkat azokon a helyeken, ahol a belépés kizárólag védettségi igazolvánnyal lehetséges. Ilyen pl: mozik, színházak, éttermek belső tere. Tehát ha már az illető megkapta a védőoltását, akkor már le is töltheti az alkalmazást és nem kell várnia napokat akár heteket mire ki küldik a kis kártyát, ugyanis az applikáció összeköttetésben áll az oltóorvosok által használt EESZT informatikai rendszerrel így már ott rögtön regisztrálva is vannak.

3.4. AIPDerm

A digitalizáció és modern megoldások egy új szintjét jelentheti az AIPDerm nevű applikáció. Az AIPDerm teledermatológiai szolgáltatás során tulajdonképpen beszkenneljük a feltételezett bőrbetegségünket okostelefonunk kamerájnak segítségével. Ha valamilyen bőrgyógyászati problémánk van, egyszerűen lefotózzuk és feltöltjük a róla készült képet okostelefonon vagy számítógépen keresztül az AIPDerm alkalmazásba. Itt az adataink, jó minőségű fotók feltöltése mellett a tapasztalt tüneteket is szükséges megadni. A távolból, akár otthonról igénybe vehető bőrgyógyászati vizsgálatban mesterséges intelligencia (MI) támogatja az orvost. A mobiltelefonos fotók és a páciens üzenete alapján az MI pillanatok alatt átfésüli hatalmas adattárát, benne mintegy kétmillió fényképpel. A gép 700 betegséget ismer, ez a bőrbajok 95 százaléka, és az AIP Labs szerint ennek nincs párja a világon. A gép így kiválasztja azt a három vagy öt betegséget, amelyet a legvalószínűbbnek tart[21]. Ez után a kezelőorvos a Mesterséges Intelligencia segítésével megállapítja a végső diagnózist és a kezelést, recept nélküli gyógykészítmény alkalmazását vagy receptet írhat fel, súlyos betegség esetén pedig javasolja, hogy személyesen keressen fel egy szakorvost. A recept az EESZT-n keresztül bármelyik gyógyszertárban kiváltható. Végezetül pedig egy monitoring rendszer segít követni a beteg gyógyulását, és megelőzni jövőbeli betegségeket[22].

4. Drónok használhatósága a 21. század egészségügyében

Álláspontom szerint az okostelefon applikációk mellett a magyar közigazgatás egyes szakigazgatási szerveinél vannak további lehetőségek, hogy más kiválóan alkalmazható eszközök is megkönnyíthessék a hatóságok tevékenységeit. A XXI. század egyik fontos technikai, fejlesztési eszközei közé tartozik, az eredendően haditechnikai célokra kifejlesztett drónok köre.[23] A drónokat kétségtelenül az egyik legnépszerűbb technikai eszközként is aposztrofálhatjuk, melynek alapját az adja, hogy az egyre szélesedő felhasználási lehetőségei

[21]Forrás: https://hvg.hu/360/202306__tavgyogyitas_idosfelugyelet__borrakszures__noverhivo_aplafonon__orvosi_gepesitees (utolsó megtekintés: 2023.04.02.)

[22] Forrás: www.aipderm.hu (utolsó megtekintés: 2023.04.03.)

[23] A pilóta nélküli repülőgép (angolul Unmanned Aerial Vehicle, UAV, am. „személyzet nélküli légi jármű”, vagy Remotely Piloted (Aerial) Vehicle, RPV, am. „távolról irányított (légi) jármű”, vagy drón (az angol drone szó jelentése here (méh)), amely kezdetekben elsősorban katonai feladatokra alkalmazott olyan repülőeszköz, mely valamilyen ön- vagy távirányítással (leggyakrabban a kettő kombinációjával) rendelkezik, emiatt fedélzetén nincsen szükség pilótára.

mellett szabadidős tevékenységhez, szabadtéri fotó/videó dokumentáláshoz is kiváló segítséget nyújtanak.
Tisztában vagyok azzal, hogy a drónok alkalmazásának vannak veszélyei is, melyre a jelen tanulmány során nem kívánok részletekbe menően kitérni, mert a cikk az egészségügy modernizációjával foglalkozik. Kutatásom során olyan eszközként tekintettem a drónokra, melyek egyes szakigazgatási területeken történő alkalmazása nagyban hozzájárulhat az adott hatóság munkájának hatékonyabbá, eredményesebbé tételéhez. Az egészségügyi igazgatás – említett mobil applikéció mellet – másik fontos eleme lehet a jövőben a drónok alkalmazása.
Egy meglehetősen speciális, ugyanakkor össztársadalmilag hasznos felhasználás lehetne az a projekt[24], amit *Alec Momont* fejlesztett ki elsőként, az elsősegély drónjának prototípusaként. Ennek lényege, hogy a drónt egy defibrillátorral szerelte fel, melyeket olyan területeken is be lehet vetni, ahová más járművekkel nem lehet percek alatt eljutni.

A kifejlesztett eszköz meglehetősen komoly tulajdonságokkal rendelkezik, hiszen megközelítőleg négy kilogrammos a teherbírása és egy tizenkét négyzetkilométeres területre kb. egy perc alatt ér ki, ezáltal eddig soha nem látott mértékben megnövelve a beteg túlélési esélyeit a hagyományos, sokkal lassabb eszköz által történő eljuttatással szemben. Nyilván itt felmerül a kérdés, hogyan kell az eszközt használni, hogyan lehet vele életet menteni? A technika fejlettsége révén lehetőség van arra is, hogy valós időben, távolról, szakember által adott útmutatást követve el lehessen végezni az életmentést. Dokumentált életmentési sikerek is fűződnek a technológiához. Említést érdemel egy USA-beli eset, mely során a helyi katasztrófavédelem, a tűzoltóság munkatársai két áradás fogságába esett fiatalt mentettek meg. A tűzoltóság által kezelt drón segítségével sikerült felmérni a terepet, majd az eszközzel kötelet és mentőmellényeket lejuttatni, és végül sikeres mentést végrehajtani.[25]
Egy svájci kísérlet[26] eredményének köszönhetően a laborminták gyorsabb feldolgozása érdekében drónokkal is szállítják a különböző egészségügyi intézmények között a nem túl nehéz mintákat.[27] A szállításuk túl sok erőt és energiát nem igényel, viszont a gyorsaságra szükség van, sok esetben életek is múlhatnak azon, hogy milyen gyorsan érkezik meg egy-egy eredmény. Ezért is tekinthetjük meglehetősen innovatív megoldásnak a drónok egészségügyi alkalmazását, amivel elkerülhető a városi közlekedés és főleg az abban kialakuló dugók okozta időveszteség. A mintákon kívül természetesen lehetőség nyílik arra is, hogy akár vért, gyógyszereket vagy egyéb egészségügyi ellátáshoz kapcsolódó anyagokat juttassunk el nagy távolságra.[28]

[24] Forrás: https://index.hu/tech/2014/10/30/eletet_menthet_a_defibrillator_dron/ (megtekintés ideje: 2023.03.05.)
[25]Forrás: https://www.origo.hu/techbazis/20150703-dronokkal-mentettek-eletet-tuzoltok-dron-kopter-aradas.html (letöltés ideje: 2019.10.11.)
[26] Mely 2017. márciustól - 2017. októberig tartott.
[27]Forrás:http://hvg.hu/tudomany/20170331_korhazi_dron_egeszsegugyi_szallitas_laborminta_gyors_szallitasa_svajc_lugano (utolsó megtekintés: 2023.03.21.)
[28] Egy drón hűtött emberi vért szállított több mint 250 kilométeren át a forró arizonai sivatagban – ezzel felállítva a biológiai minták távoli üzemeltetésű járművön való szállítási rekordját. A vér a három órás szállítás után is jó állapotban volt, ami azt jelenti, hogy a drónok szerepe a vidéki orvoslásban akár életmentő is lehet. Forrás: http://www.origo.hu/gazdasag/20170921-dronnal-szallitottak-emberi-vermintat-sikeresen.html (utolsó megtekintés: 2023.03.21.)

Azok számára, akik kevésbé urbanizált területen laknak, az orvoshoz, gyógyszerhez való jutás nehézséget jelenthet. Ezért is fontos a drónok ilyen területen történő folyamatos fejlesztése, tesztelése, hiszen alkalmazásával az egészségügyi szolgáltatás színvonala, igazgatásának hatékonysága, így egyben a társadalom általi megítélése is javulhat, megvalósítva a Jó állam koncepciójának célkitűzéseit.

Hazánkban is vetettek már be drónt a katasztrófavédelem munkatársai. A Baranya Megyei Speciális Mentők drón közreműködésével próbáltak megtalálni egy bányatóban eltűnt férfit. Az élőerős keresés mellett vették igénybe a drón adta lehetőségeket és a partról pásztázták át a tó nádasainak területét pár méter magasságból, amit a parton álló katasztrófavédelmi munkatársak figyeltek egy képernyőn keresztül.[29]

4. Záró gondolatok

A korona vírus megjelenése, a világjárvány hatásai ráébresztették az emberiséget, az országok kormányait, hogy nagyobb hangsúlyt kell fektetni a digitális megoldások fejlesztésére az egészségügy terén is. Véleményem szerint az már kijelenthető, hogy a változás nagy nyertesei egyrészről a fejlesztéseket megvalósító technológiai cégek lesznek az állampolgárok mellett. Álláspontom szerint a felhasználók, a betegek többsége jelenleg talán már nyitottságot és elfogadókészséget mutatnak az új, digitális szolgáltatások, eszközök irányába, mivel érzékelik azok életminőség javítását, a prevenciót és nagyobb biztonságot egészségük kapcsán. Természetesen megfogalmazhatnak kételyek a személyes adatok védelmének ügyében, különös tekintettel a mobil applikációk alkalmazása során, melyeket a fejlesztőknek és a bevezető kormányoknak kell tudni kellő mértékben biztosítani. Ha ez sikerül, akkor a kormányzatok, így Magyarország is újabb lépéseket tehet a jól, hatékonyan, átláthatóan működő, modern, szolgáltató állam kiépítésének folyamatában, ami a legnagyobb elvárás az állampolgárok, ügyfelek részéről.

Felhasznált irodalom:

- SZABÓ Balázs: A magyar közigazgatás technikai-technológiai fejlesztése a XXI. század első két évtizedében c. PhD disszertáció, Miskolci Egyetem, 2020

- ÁRVA Zsuzsanna: Az állami szervek szerepe az egészségügyi igazgatásában
  In: Bencsik, András (szerk.) Közigazgatási jogi ismeretek : Tananyag egészségügyi szakemberek részére - különös tekintettel az egészségügy szervezésére és igazgatására; Budapest, Magyarország : Egészségügyi Nyilvántartási és Képzési Központ (ENKK), (2016) pp. 55-72. , 18 p.

Internetes hivatkozások:

[29] Forrás: https://hvg.hu/itthon/20150413_Dronnal_keresnek_egy_eltunt_embert_Barany (utolsó megtekintés: 2023.02.18.)

- http://www.origo.hu/gazdasag/20170921-dronnal-szallitottak-emberi-vermintat-sikeresen.html
- https://hvg.hu/itthon/20150413_Dronnal_keresnek_egy_eltunt_embert_Barany
- http://hvg.hu/tudomany/20170331_korhazi_dron_egeszsegugyi_szallitas_laborminta_gyors _szallitasa_svajc_lugano
- https://www.origo.hu/techbazis/20150703-dronokkal-mentettek-eletet-tuzoltok-dron-kopter-aradas.html
- https://hvg.hu/360/202306__tavgyogyitas_idosfelugyelet__borrakszures__noverhivo_aplafonon__orvosi_gepesites
- www.aipderm.hu
- https://index.hu/tech/2014/10/30/eletet_menthet_a_defibrillator_dron/ (megtekintés ideje: 2023.03.05.)
- https://www.mentok.hu/ha-baj-van/eletmento-app/funkciok/ (utolsó megtekintés: 2023.03.10.)
- http://szivcity.hu/ (utolsó megtekintés: 2023.03.15.)
- https://e-egeszsegugy.gov.hu/web/eeszt-informacios-portal/torzspublikacio (utolsó megtekintés: 2023.03.21)
- https://minap.hu/cikk/nepszeru-mentos-applikacio

ADALÉK A SZERVEZÉS TÖRTÉNETISÉGÉHEZ ÉS FOGALMÁHOZ

ADDITION TO THE HISTORICITY AND CONCEPT OF ORGANIZATION

TORMA ANDRÁS*

***Absztrakt**:* A tudomány mai állása szerint a mai ember, vagyis a homo sapiens sapiens kialakulása évmilliós fejlődés eredményeként jelent meg a Földön, Kelet-Afrikában, mintegy ötvenezer évvel ezelőtt. Megelőzte az ősember, azt pedig az elember, amelyek életben maradását és fejlődését a szervezés „feltalálása" biztosította. A tanulmány áttekinti az emberré válás egyes főbb állomásait és bemutatja a szervezés jelentőségét, majd megadja a szervezés és a vezetés fogalmát. A szerző rámutat arra, hogy a szervezés fogalma tágabb értelemben szinonim az igazgatás fogalmával.

Kulcsszavak: emberré válás, homo sapiens sapiens, társadalmi munkamegosztás, szervezés, igazgatás

Abstract: According to the current state of science, the formation of today's man, that is, homo sapiens sapiens, appeared on Earth, in East Africa, about fifty thousand years ago as a result of millions of years of development. It was preceded by the primitive man, and it was preceded by the primitive man, the survival and development of which was ensured by the "invention" of organization. The study reviews some of the main stages of becoming a human being and presents the importance of organization, and then defines the concept of organization, and direction. The author points out that the concept of organization is synonymous with the concept of administration in a broader sense.

Keywords becoming human, homo sapiens sapiens, social division of labor, organization, administration

Bevezető gondolatok

Kandidátusi értekezésemet az 1980-as évek végén és az 1990-es évek elején írtam, és 1992-ben védtem meg. Címe: „A közigazgatási munka gépesítésének lehetőségei" volt. Az értekezés utolsó gondolata báró Wlasics Gyula kultuszminiszternek a Közigazgatási Bíróság 1916. évi nyitóülésén elhangzott mondatához kapcsolódott, amely szerint: „Elméletünknek gyakorlatibbnak, gyakorlatunknak tudományosabbnak kell lennie!"[1]Ezt követően, vagyis több mint harminc éven át, *oktatási és tudományos tevékenységem középpontjában a wlasicsi gondolat,* mint vezér-motívum állt. Ebben persze nyilvánvalóan szerepet játszott - sok egyéb mellett - az a tény is, hogy nem az egyetemi padokból, hanem a gyakorlati közigazgatási munka terepéről érkeztem az egyetemi katedrára.

Nyugdíjas éveim felé közeledve érdeklődésem egyre inkább a szervezés, az igazgatás és a közigazgatás, vagyis végeredményben *az államiság kezdeteire* irányult. Kezembe került ugyanis egy nagyszerű könyv, amelyet a Német Szövetségi Köztársaság korábbi elnöke, *Roman Herzog* írt.[2]Ebben a szerző kifejti, hogy „…ie. a 3. évezredre az Eufrátesz, a Tigris és a Nilus völgyében… egészen világosan kirajzolódnak az állam körvonalai. … Az állam nyomai

* **PROF. DR. TORMA ANDRÁS CSc., PhD.**
egyetemi tanár, rector emeritus,
Miskolci Egyetem Állam és Jogtudományi Kar, Közigazgatási Jogi Tanszék,
3515 Miskolc, Egyetemváros
andras.torma@uni-miskolc.hu

[1]Idézi MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálása* c. művében. In: A közigazgatás fejlesztése és szervezése (Szerk.: Csuth Sándor – Gáspár Mátyás). MTA Államtudományi Kutatások Programiroda, Budapest, 1988. 23.

[2] HERZOG, Roman: *Ősi államok. A hatalomgyakorlás eredete és formái*. Corvina Kiadó, Budapest, 1999.

azonban sokkal korábbra nyúlnak vissza. Már az évezredekkel korábban, a jégkorszak homályából előlépő homo sapiens táborai is jól felismerhető, mindig visszatérő elv alapján tagolódtak,……tehát már akkor létezniük kellett *az emberi uralom bizonyos nyomelemeinek*." Ezt az uralmat nevezi Herzog hatalomnak, „amelynek van még legalább egy ismérve:...a szervezet, és méghozzá a tartósan létrehozott hatalmi szervezet,…. amely olyan hivatalok létezését jelenti, amelyeket betöltőik főfoglalkozásban látnak el."[3]

A fentiek indítottak engem is arra, hogy az írott történelem elé, sőt jóval korábbra visszatekintsek, és megvizsgáljam, hogy *mikor és milyen körülmények között jelent, jelenhetett meg az emberiség életében több ember együttműködésének összehangolása, vagyis a szervezés,* mint az állam megjelenésének egyik előfeltétele.

1. A szervezés kialakulásának történeti előzményei

A tudomány mai állása szerint a mintegy 4,6 milliárd éves Földön, az élet legősibb nyomai 3,8 – 3,5 milliárd évvel ezelőtt jelentek meg az ősóceánokban, a *baktérium jellegű szervezetek* képében.[4] Ezen élőlények hosszú, több százmillió éves fejlődése vezetett el egyfelől a *tengeri moszatok,* mint a növényvilág, másfelől pedig a *tengeri ízeltlábúak,* mint az állatvilág kialakulása első lánc-szemének megjelenéséig.

Az ezt követő évmilliók során a növény- és az állatvilág fejlődése párhuzamosan, de önálló ívet futott be. A *növényvilág fejlődésének* főbb állomásai az alábbiak voltak: algák, őscserjék, páfrányok, zsurlók, ősfenyők, cikászok, tűlevelűek, majd a Kréta korban (mintegy százmillió évvel ezelőtt) megjelennek a virágos növények, ezt követően pedig a Paleocén korban (mintegy hetven millió évvel ezelőtt) a szubtrópusi növények.

Az *állatvilág fejlődésének* főbb állomásai a következők szerint alakultak. A *tengeri ízeltlábúak* - mintegy ötszáz millió évvel később - három önálló fejlődési irányt vettek fel: a tüskésbőrűek, az állkapocs nélküli halak és a pörgekarúak csoportját. Néhány millió év alatt ez utóbbiak a kagylók, a csigák és a rákok csoportjának kifejlődését eredményezték, a tüskésbőrűek pedig az első szárazföldi ízeltlábúak, majd a rovarok megjelenését. Az *állkapocs nélküli halak,* állkapcsos halak, csontos halak, majd *bojtosúszós halak* kifejlődéséhez vezettek. Ez utóbbi mintegy háromszázhatvan millió éve történhetett, ami azért jelentős esemény, mert mintegy hatvan millió éves evolúció eredményeként, a bojtosúszós halakból fejlődtek ki az *első kétéltűek,* vagyis *mintegy négyszázmillió évvel ezelőtt megkezdődött a szárazföld meghódítása!*[5] Az első kétéltűek evolúciója, ezután négy irányába fejlődött tovább: a halak, a kétéltűek, a hüllők és az *emlősök* irányába. Az emlősök, a szubtrópusi növények megjelenése időszakában, tehát mintegy százharminc millió évvel ezelőtt két ágra váltak szét: a *főemlősök* (majomszerűek) és az emlősök (ragadozók, rágcsálók) ágára. A főemlősök fejlődése pedig mintegy negyvenmillió évvel ezelőtt azon *emberszerűek* az ún. hominoideák kialakulását eredményezte, amelyek mintegy húsz millió évvel ezelőtt két ágra szakadtak: az emberszabású majmok és az *előemberek, vagy emberfélék,* vagyis az ún. hominidaék csoportjára.[6]

---

[3] HERZOG: i. m. 8-9-10. Kiemelés R. Herzogtól.

[4] VIDA Gábor: *A bioszféra evolúciója.* In: Evolúció III. Az evolúció és az emberiség. (Szerk.: VIDA Gábor) Natura Kiadó, Budapest, 1983. 29., 31.

[5] VIDA G.: i. m. 34., 62.

Megjegyzés: az élővilág fejlődése szoros kapcsolatban állt a kontinensek-vándorlásával, amelynek itteni tárgyalását nem láttam indokoltnak, de utalnom kellett rá. Vida Gábor tanulmánya azonban részletesen tárgyalja ezt a kérdést is.

[6] Megjegyzés: az élet kialakulásáról és fejlődéséről, valamint az ember kialakulásáról lásd például MÉSZÁROS Ernő: *A környezettudomány alapjai* c. monográfiát. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2020. Elérhető a következő linken: https://mersz.hu/meszaros-a-kornyezettudomany-alapjai// letöltve: 2023. november 28. Az emberré válás lehetséges folyamatáról lásd még a következő Internet címet is: https://hu.wikipedia.org/wiki/Emberr%C3%A9_v%C3%A1l%C3%A1s letöltve: 2023. november 28.

Az *előemberek (emberfélék) fejlődése,* mintegy tizenöt-tizenkétmillió évvel ezelőtt az ún. *korai emberfélék* kialakulásához - mintegy tíz millió évvel ezelőtt pedig, azok egyik típusához - a *Ramapithecus* kialakulásához vezetett. A tudomány mai állása szerint *ez jelenti az emberré válás legelső állomását.* A Ramapithecus már félig felegyenesedve járt, és kizárólag növényeket fogyasztott. Maradványai Indiában, a Himalája lábánál és Európában, például Rudabányán is, előkerültek. Ez utóbbinak a tudományos neve: „Rudapithecus hungaricus".

Mintegy négymillió évvel ezelőtt, az emberi törzsfejlődés következő állomásaként jelent meg a Hominin (az emberfélék) családján belül az *Australopithecus*, ami azonban az evolúció zsákutcájának bizonyult, hiszen ez a faj mintegy hárommillió évvel ezelőtt kihalt.[7] Másként alakult a korai emberfélék fejlődésének másik ága. Ott ugyanis - mintegy kétmillió évvel ezelőtt - megjelent a *Homo habilis*, az „ügyeskezű ember". Megnevezése arra utal, hogy már különböző szerszámokat használt, illetve kőből - pattintással - eszközöket készített. Erre figyelemmel az ő megjelenése jelenti az *őskor ún. pattintott kő-korszakának* kezdetét. Leleteik eddig csak Kelet-Afrikában kerültek elő. Ezek tanúbizonysága szerint a Homo habilis már kisebb – nagyobb közösségben, hordában élt, bizonyos szervezési feladatokat, az egyéni tevékenységek bizonyos össze-hangolását már ellátak, és bizonyos, hogy még szintén kizárólag növényeket fogyasztott.

Ebben az időszakban, tehát mintegy *kétmillió évvel ezelőtt* drámai események történtek az emberiség bölcsőjét jelentő *Kelet-Afrikában.* A földkéreg fölrepedt mintegy hatezer kilométer hosszúságban és szétnyílt, helyenként több száz kilométer szélességben, vagyis hatalmas árok keletkezett a kontinensen, radikálisan megváltoztatva az élővilág környezeti feltételeit. Azon fajok, amelyek nem tudtak alkalmazkodni a megváltozott életfeltételekhez, kipusztultak. Amelyek viszont alkalmazkodtak, tovább fejlődtek. Ez utóbbiak közé tartozott a *Homo habilis*, amely a növény-evésről kénytelen volt áttérni a hús-evésre, a gyűjtögetésről pedig a *vadászatra.* Ez utóbbi tevékenység nyilvánvalóan az egyéni tevékenységek összehangolása esetében volt sikeres, tehát *itt jelenik meg az emberiség életében igazán a szervezés.* A hús köztudottan lényegesen nagyobb energiát biztosít fogyasztójának, mint a növény. Köztudott az is, hogy az emberi test legnagyobb energia fogyasztója az agy, így minden adott volt a homo habilis agy-térfogatának növekedéséhez. Ez meg is történt, hiszen míg az australopithecus és a növényevő homo habilis *agytérfogata* mindössze ötszáz milliliter volt, addig a húsevő homo habilisé, már mintegy *kilencszáz milliliterre növekedett!*

A gyűjtögető, vándorló életmódot folytató, halászó-vadászó, és húsevő Homo habilis fejlődése - mintegy egymillió ötszázezer évvel ezelőtt - a *Homo erectus,* a „fölegyenesedett ember" (amely még mindig az előemberek csoportjába tartozik) megjelenéséhez vezetett. Annak fejlődése pedig - mintegy háromszázötvenezer évvel ezelőtt - a *Homo sapiens, tehát* **„**az értelmes ember"**,** és a Homo neanderthalensis, tehát „a neandervölgyi ember", vagyis az *ősember* két változata kifejlődését eredményezte. Ez utóbbi ismét az emberré válás zsákutcájának bizonyult, hiszen a neandervölgyiek az utolsó nagy jégkorszak idején, mintegy harminc-negyvenezer évvel ezelőtt kihaltak. Ezzel szemben a homo sapiens fejlődése mintegy *negyvenöt – ötvenötezer évvel ezelőtt a Homo sapiens sapiensis, vagyis a „mai ember" megjelenéséhez* vezetett. Mind ezek alapján jól látható, hogy a Homo erectus két fejlődési ágát képező Homo sapiens és a Homo neanderthalensis évezredeken át egymással párhuzamosan élt és fejlődött. Különbség közöttük „ránézésre" lényegében semmi nem volt: testileg és biológiailag is, azonosak voltak, agytérfogatuk egyaránt mintegy ezernégyszáz köbcentiméter volt. Ez esetben azonban joggal tehető föl az a kérdés, hogy vajon *miért pusztult ki* az egyik ág, a Homo neanderthalensis, jó háromszázezer év után, illetve miért nem pusztult ki a másik ág, a Homo sapiens? A valószínű választ csak a közelmúlt kutatási eredményei adták meg, a következők szerint. A *Homo neanderthalensis* koponya alapjának középső része lapos volt,

[7] Megjegyzés: ebbe a családba tartozik a mintegy 3,7 millió évvel ezelőtt, Kelet-Afrikában élt híres Lucy is.

ezzel szemben a Homo sapiensé domború. A lapos középső rész következtében a neandervölgyi ősember gégéje a szájüregben, vagyis magasan helyezkedett el, megakadályozva ezzel a tagolt beszéd kialakulását. A Homo neanderthalensis tehát végeredményben, valószínűleg biológiai okok miatt *képtelen volt a tagolt beszédre,* a ma élő majmokhoz hasonlóan. Ezzel szemben Homo sapiens koponya alapjának domború középső része nem engedte, hogy a gége a szájüregben helyezkedjen el, hanem lenyomta azt a szájüreg alá, megnyitva ezzel a *tagolt beszéd* kialakulásának lehetőségét. Ennek valóban történelmi jelentősége van, hiszen a tagolt beszéd - vagyis *az információ első forradalma* - az a pont, amely véglegesen kiemelte az embert az állatvilágból, és megteremtette annak lehetőségét, hogy az ember az élővilág csúcs ragadozója legyen.[8] Miért fontos, miért jelent forradalmi változást a tagolt beszéd? Azért, mert annak segítségével lehetséges a bonyolult gondolatok, a komoly szervező-összehangoló feladatok elvégzését igénylő vadászatok, és egyáltalán, a gyakorlati tapasztalatok átadása, átörökítése az utódok számára. Jelentősen növelve ezzel a következő generációk tudását, és megteremtve ezzel az *alkalmazkodás lehetőségét*, illetve javítva a túlélés esélyét. Márpedig az alkalmazkodásra igencsak szüksége volt a Neandervölgyieknek és a Homo sapiensnek is, hiszen a jégkorszak minden korábbianál szigorúbb környezeti feltételeket teremtett. Aki tudott alkalmazkodni - mint a tagolt beszéd révén a Homo sapiens - az túlélte a jégkorszakot, aki pedig nem - mint valószínűleg a tagolt beszéd hiányában a Neandervölgyiek - az eltűnt a Föld élőlényei közül.

No, de ne szaladjunk ennyire előre, *térjünk vissza a Homo erectushoz,* amely a Homo habilishoz hasonló - gyűjtögető, vándorló, halászó és vadászó - életmódot folytatott, és agytérfogata már elérte az ezer millilitert. Elsősorban barlangok előterében élt, de vándorlásai során a nyílt terepeken fából és állatbőrökből kunyhókat, sátrakat készített. Ismerte a tüzet, sőt fához erősített kőszerszámokat (lándzsákat) használt és csontokból- agancsokból, fából finoman megmunkált eszközöket is készített. Eszközei tehát lényegesen jobb minőségűek voltak, mint elődeiké, így fejlődési lehetősége is adott volt. Halottjaikat szertartás mellett temették el. Leleteik Ázsiában (Pekingben), Dél-Afrikában és Európában (például Vértesszőlősön) egyaránt előkerültek. Nyilvánvaló éppen ezért, hogy *az előemberek közötti együttműködés, az egyéni tevékenységek valamiféle összehangolása* nélkülözhetetlen volt már ebben az időszakban, vagyis mintegy egymillió ötszázszázezer évvel ezelőtt is!

Mint láttuk, a mintegy háromszáz ötvenezer évvel ezelőtt megjelent *Homo sapiens* jelenti az emberré válás következő lépcsőjét. Életmódja hasonló volt a Homo erectuséhoz, eszközei azonban egyre fejlettebbek lettek, elsősorban annak köszönhetően, hogy *agytérfogata ezernégyszáz milliliterre növekedett*, csakúgy, mint a vele azonosan időszakban élő Homo neanderthalensisé. A tagolt beszéd lépésről-lépésre történő kialakulása következtében azonban a Homo sapiens gyűjtögető, vándorló, halászó és vadászó életmódja hatékonyabb lett, továbbá biztosított lett a hús fogyasztásának, és ezzel a tovább fejlődésnek is a lehetősége. A tagolt beszéd és a különböző eszközök fejlettsége lehetővé tette az *ősemberek közötti együttműködés hatékonyságának, továbbá mobilitásának jelentős növelését.* Ezért természetesnek tekinthető, hogy leleteik lényegében a Föld egészén megtalálhatók, így Magyarországon is: például Tatán és Érden. Sőt, mint arra korábban már utaltam, végeredményben a tagolt beszéd tette lehetővé a Homo sapiens számára a jégkorszak túlélését!

A ma élő ember, a *Homo sapiens sapiens* Kelet- Afrikában történő megjelenésére, minden valószínűség szerint a Homo sapiens evolúciója következtében került sor, mintegy negyvenöt – ötvenöt ezer évvel ezelőtt. Mint arra a korábbiakban már utaltam, ez (is) jelentős éghajlatváltozással esett egybe, hiszen egy évezredeken át tartó jégkorszaknak lett vége. Lassú, de egyenletes felmelegedés kezdődött a Földön, ami a jég-határ észak felé húzódását eredményezte, és egyben megteremtette az új faj elszaporodásának és robbanásszerű

[8] Az információs forradalmakról lásd részletesen FÜLÖP Géza: *Az információ.* Erdélyi Múzeum Egyesület, Kolozsvár, 2001.

elterjedésének a lehetőségét. Nem véletlen, hogy az ezerötszáz köbcentiméteres agytérfogatra növekedett Homo sapiens sapiens maradványai is az egész Földön megtalálhatók. Ahogyan a szakirodalom fogalmaz: a mai ember „… ismereteink szerint az Óvilágból először Ausztráliába és Új-Guineába jutott el kb. ötvenezer éve, Észak- és Dél Amerikába pedig kb. húszezer éve,…”[9]Első leleteiket a dél-franciaországi Cro-Magnonban találták meg, ezért fajunkat úgy is nevezik, hogy *„Cro-magnoni ember.”*

Az egymillió és a százezer évvel ezelőtti korszakot a történettudomány *paleolitikumnak,* azaz paleolit (kő) korszaknak nevezi, amelyen belül csiszolatlan és csiszolt korszakot különböztet meg, attól függően, hogy az előember, illetve az ősember az eszközeit megmunkálta-e. Ez az az időszak, amikor vándorlásai eredményeként az emberiség birtokba vette lényegében az egész Földgolyót, alkalmazkodva a megváltozott földrajzi, környezeti és időjárási feltételekhez. Az alkalmazkodást - mint arra utaltam - a Homo sapiens számára alapvetően a beszéd tette lehetővé. A csiszolt kőeszközök megjelenése pedig, mintegy százezer évvel ezelőttre datálható.

Az e korszakban, vagyis a mintegy *egymillió évvel ezelőtt élt előember, a Homo erectus, gyűjtögetéssel, halászattal és vadászattal* biztosította megélhetését, lépésről-lépésre tökéletesítve eszközeit és fegyvereit. Ez az a pont, ami az (elő)embert véglegesen kiemelte korábbi környezetéből, és az állatvilágból. Döntő jelentőségűnek bizonyult a különböző (munka) *eszközök megtervezése, kidolgozása és használata, valamint a nagyvadak elejtésének megtervezése és megvalósítása.* Ebben a folyamatban a hús-fogyasztásán túlmenően, meghatározó volt egyfelől a *tűzgyújtás* lehetőségének megteremtése mintegy nyolcszázezer évvel ezelőtt, másfelől pedig a dárda, majd jóval később az íj és a nyíl feltalálása, illetve használata.

Mintegy *tizenkét-tizenötezer évvel ezelőtt* - Elő-Ázsiában, illetve a Közel-Keleten és Észak-Afrikában - az emberek rájöttek arra, hogy bizonyos állatok házasíthatók, mintegy kilenc-tízezer évvel ezelőtt pedig arra, hogy bizonyos növények termeszthetők, termelhetők. Ezzel *új korszak kezdődött* az emberiség életében, hiszen megvalósult az *első nagy társadalmi munkamegosztás: a mezőgazdaság megjelenése, és ezzel az állandó letelepedés, vagyis a lakóhely építésének lehetősége*. E folyamatok *minden korábbit felülmúló szervező munkát igényeltek*, és – mintegy nyolc-hét ezer évvel ezelőtt - elvezették az emberiséget az öntözéses földműveléshez, városok, majd városállamok kialakításához. Ami pedig ez után történt - így mindenek előtt a vasérc és más fémek kiolvasztása, valamint az írás feltalálása - arról már lényegesen több információ, történeti leletek, rajzok, és írások sokasága áll rendelkezésünkre.

Mindezeket azért festettem fel háttérként, hogy érzékelhető legyen: az *emberiség* hosszú, több százezer éves fejlődés eredményeként jelent meg a Földön, és hajtotta uralma alá azt. Egyetlen olyan élőlényként, amely *beavatkozásával radikálisan képes volt átformálni a növény- és állatvilágot, valamint a Földgolyó egészét.* Fölvetődik a kérdés, hogy vajon *mi tette képessé erre őt?* E kérdésre természetesen igen sokféle válasz adható, de témám szempontjából talán az a legfontosabb, mely szerint *az emberek egyéni erejének és képességeinek összehangolása és egyesítése volt a meghatározó tényező.* Annak felismerése tehát már az emberré válás kezdeteinél, hogy az élet-fenntartás kizárólag az egyes emberek erőinek, tudásának és tapasztalatainak egyesítése, vagyis az egyes tevékenységek (cselekvések) összehangolása révén biztosítható. A későbbiek során persze már nem csupán az élet-fenntartás volt a cél, hanem megjelennek az azt meghaladó, magasabb rendű célkitűzések is. Az adott földrajzi terület védelmének biztosítása, a természeti adottságok jobb kihasználása, a vallási és kulturális igények kielégítése, stb., stb.. Mindezeket, vagyis végső soron több ember tevékenységének (munkájának) sikeres és hatékony összehangolását, illetve bizonyos célok

[9] VIDA G.: i. m. 69.

előre történő meghatározását, majd elérését, leghatékonyabban az a tagolt beszéd biztosította, amelyről a Homo sapiens kapcsán korábban már szóltam.

Több ember erőinek egyesítése, vagyis az elérendő cél kijelölése, és a végrehajtás megszervezése csak akkor lehet igazán sikeres, ha azokat valaki összehangolja. Egyetértve Kalas Tiborral, ezen összehangoló emberi tevékenységet nevezzem én is *szervezésnek.* Aki pedig az adott ember-csoport élére állva, ezt a célszerű emberi tevékenységet végzi, ő *a vezető.*[10] Ő gondolja ki, hogy milyen eredményt, mit kell elérni (kitűzi a célt), meghozza a cél elérését biztosító döntéseket, biztosítja és összehangolja a cél eléréséhez szükséges szellemi, és anyagi erőforrásokat, majd biztosítja az egyéni tevékenységek összhangját és a cél megvalósítását. Jól látható tehát, hogy *a szervezés és a vezetés,* mint kizárólag emberek között megvalósuló emberi tevékenység, lényegében *egyidős a szervezett emberi társadalommal,* és egyfajta munkamegosztást jelent a vezetők és a vezetettek között. Másfelől látható az is, hogy e két emberi tevékenység rendkívül szoros, elválaszthatatlan kapcsolatban áll egymással.

2. A szervezés és a vezetés fogalma, kapcsolata

A fentiekben rámutattam a földi élet keletkezésének és kibontakozásának körülményeire, valamint az emberré válás főbb állomásaira. Hangsúlyoztam: az előember, az ősember és a mai (modern) ember is, azzal biztosította fennmaradását és fejlődését, hogy nem egyedül, nem külön álló egyedként, hanem erői egyesítésével érte el kitűzött céljait. Ezen egyesítő, összehangoló tevékenységet neveztem szervezésnek, az e feladatot magára vállaló (elő-, illetve ős-) embert pedig vezetőnek.

A szervezést kizárólag emberek között megvalósuló emberi tevékenységként jellemeztem a fentiekben. Olyan tevékenységként, amely konkrét cél elérése érdekében valósul meg, egyfajta döntéshozatali folyamaton keresztül, a feltételek biztosítása és összehangolása révén. Utaltam arra is, hogy a szervezés az emberré válás szükségképpeni velejárója, hiszen ha nem valósult volna meg az elmúlt évezredekben, akkor az emberiség fennmaradása nem lett volna biztosított. Ez egyben azt is jelenti, hogy amióta emberiség létezik, azóta szükségképpen létezik szervezés is. Az emberiség egészének fejlődését tehát végig kísérte a szervezés, ennek ellenére *önálló tudománnyá - ún. szervezés-tudománnyá* - csak az utóbbi mintegy száz évben vált. Ennek oka és magyarázata is egyben az, hogy csak a XIX. század végére és a XX. század elejére érte el az emberiség a társadalmi-gazdasági fejlődésnek - ha úgy tetszik: a társadalmi munkamegosztásnak - azt a fokát, amely megkövetelte a szervezési, vezetési munka tudományos alapokra helyezését. Ekkorra vált nyilvánvalóvá ugyanis, hogy a tőke-koncentráció révén kialakult ipari nagyüzemeket már nem lehet a hagyományos (kisüzemi) módszerekkel vezetni. Az alkalmazottak nagy száma és a belső szervezeti egységek differenciálódása miatt a tulajdonos már egyre nehezebben volt képes áttekinteni vállalat-birodalmát. Egyre inkább elveszítette a termelésre gyakorolt korábbi közvetlen befolyását, és ezzel veszélybe került mindaz, amiért dolgozott: az elérhető legnagyobb profit. Ezzel párhuzamosan eljött az ideje annak is, hogy felismerjék: a fonógép 1730-ban, a szövőgép 1750-ben, majd a gőzgép 1800-ban történt felfedezése eredményeként megvalósult, és a tulajdonosok valamint a mérnökök által az üzem-fejlesztésben kizárólagosnak tekintett és kizárólagosan használt gépesítésnek is megvannak a maga korlátai. Új, immár tudományos alapokon nyugvó szervezési-vezetési módszerek váltak szükségessé, amit, mint igényt elsőként a *Frederick Winslow Taylor* (1856-1915) amerikai mérnök által kidolgozott „Scientific management" – a tudományos vezetés elégített ki. Taylor tekinthető tehát a szervezés-tudomány első jelentős képviselőjének, akit számtalan elméleti és gyakorlati szakember (például: Henry Ford, Henri Fayol, Luther Gulick, Lyndall Urwick, Elton Mayo, Max Weber, a magyarok közül pedig:

[10] KALAS Tibor: *Az igazgatás és a közigazgatás keletkezése.* In: Közigazgatás-elmélet. (Szerk.: Kalas Tibor). Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Miskolc, 2008. 39-73.

Fluck András, Raith Tivadar, Magyary Zoltán) követett, mind-mind kidolgozva saját tudományos nézeteit és álláspontját e kérdésben. Mindezen álláspontok részletes kifejtésére itt nincs lehetőségünk, de ez itt és most nem is szükséges, hiszen a következő fejezetben éppen erről lesz szó. Kiemelünk azonban néhány definíciót a példa kedvéért.

Henri Fayol (1841-1925) francia mérnök abból indult ki, hogy a vállalati szervezetben hatféle vezetési tevékenység (funkció) valósul meg: a műszaki, a kereskedelmi, a pénzügyi, a biztonsági, a számviteli és az *igazgatási*. Ez utóbbi pedig - mint írja - nem jelent mást, mint előre látni (tervezni), *szervezni,* rendelkezni, összehangolni és ellenőrizni. Témánk szempontjából természetesen a szervezésnek, mint vezetői alfunkciónak van jelentősége, ezért csak ennek definícióját idézzük: „A szervezés a vállalat szociális (emberi) és materiális (tárgyi) elemeiből álló különböző szervezeti egységeinek létrehozását és fejlesztését jelenti."[11]

Raith Tivadar, a Magyary Zoltán által vezetett tudományos iskola tagja, a szervezés fogalmát a Fayol-féle definíció kritikus elemzése eredményeként fejtette ki 1936-ban. Álláspontja szerint a fayoli definíció szűkszavú és nem teljes, mert nem említi meg a szervezés minden kellékét. Nem tesz említést arról, hogy a jó (vállalati) működéshez megfelelő előrelátásra, és az egyes szervek közötti megfelelő harmóniára is szükség van. Nézete szerint – mind ezekből következően – „… szervezés az a tervszerű munkafolyamat, amely a vállalat szerveinek zavartalan együttműködését, a vállalat céljainak elérése érdekében, a legkedvezőbb hatásfok és a legnagyobb rentabilitás mellett biztosítja."[12]

Ladó László Fayolhoz és Raith Tivadarhoz hasonlóan szintén a vállalati tapasztalatokból merített ismereteit általánosítva jutott 1979-ben arra a következtetésre, hogy a szervezés a célelérés eszköze, és a vezetési funkciók egyike. Ahogyan fogalmaz: „…ősidők óta három alapvető vezetői funkció létezik: a tervezés, a szervezés és az ellenőrzés. A szervezés olyan szellemi alkotó tevékenység, amely meghatározott cél érdekében, az adott kor ismeretanyagának és tudományos eredményeinek intézményes felhasználásával, munkafolyamatok és azok ellátására hivatott szervezetek létrehozására vagy fejlesztésére, működésük rendjének előírására, a munkaerő, a munka tárgya, a munkamódszer és a munkaeszköz optimális összehangolására irányul."[13]

Horváth Imre - akinek munkássága elsősorban a közigazgatás szervezéshez kötődik - definíciója a Ladó-féle megfogalmazással rokon. A 2002-ben kifejtett nézete szerint „…a szervezés olyan szellemi alkotó tevékenység, amely meghatározott célok érdekében a rendelkezésre álló személyi és tárgyi feltételek felhasználásával a munkafolyamatok ellátására hivatott szervezetek létrehozására, fejlesztésére, valamint folyamatos működtetésére irányul."[14]

Mindezen példákkal arra igyekeztem rámutatni, hogy *miben áll a szervezés lényege,* és ebből következően melyek a szervezés legfontosabb elemei. A magam részéről *a szervezés fogalma* alatt olyan, az emberi együttműködés során szükségképpen kialakult, céltudatos, szellemi alkotó tevékenységet, valamint annak gyakorlati megvalósítását értem, amely a cél elérése érdekében biztosítja a szükséges (személyi, tárgyi és egyéb) feltételeket és az egyéni tevékenységek összhangját, az adott kor ismeretanyagának és tudományos eredményeinek felhasználása segítségével.[15]

---

[11] FAYOL, Henri: *Administration Industriale et Générale.* Dunod, Paris, 1916. 13. Lásd magyarul is: *Ipari és általános vezetés.* Közgazdasági- és Jogi Kiadó Budapest, 1984. 18.

[12] RAITH Tivadar: *A szervezés alapelvei és módszertana.* Magyar Könyvviteli Folyóirat, Budapest, 1936. 11- 12.

[13] LADÓ László: *Szervezéselmélet és - módszertan.* Közgazdasági és Jogi Kiadó Budapest, 1979. 24.

[14] HORVÁTH Imre: *Közigazgatási szervezés- és vezetéstan.* Dialóg Campus Kiadó Budapest - Pécs, 2002. 30.

[15] A definíció kidolgozásakor KALAS Tibor: *Az igazgatás*. című fejezetben írott definícióját vettem alapul. In: Közigazgatási Jog 1. Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész I. (Szerk.: Torma András). Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2021. 10.

Ebben az értelemben *a szervezés és az igazgatás fogalmát szinonimnak,* vagyis azonos jelentésű kifejezésnek tekintem. De csak akkor, *ha a szervezés fogalmát tágan értelmezem.* Szűk értelemben ugyanis a szervezés az igazgatásnak az egyik, a döntéshozatalt követő eleme. Az igazgatástudományi szakirodalomban egyetértés van abban, hogy az igazgatás nem egyetlen mozzanatból álló, céltudatos emberi tevékenység. Csakhogy milyen elemekből építkezik, tehát melyek *az igazgatás tartalmi elemei,* nos, ebben a kérdésben komoly szóródás mutatható ki. Jómagam egyetértek Kalas Tiborral abban, hogy az igazgatás tartalmi elemei a CITDöVKE betűszóval írhatók le, az alábbiak szerint:

- Célkitűzés: az elérendő eredmény leírása,
- Információgyűjtés és feldolgozás: a felhasználó számára hasznos, új ismeretek összegyűjtése, rendszerezése, és ezáltal új információk kinyerése, megszerzése,
- Tervezés: különböző döntési alternatívák kidolgozása, amelyek mindegyike biztosítja a cél elérését,
- Döntés: az alternatívák közül az egyiknek a kiválasztása,
- Végrehajtás, vagy *Szervezés: a döntés „apró pénzre váltása", vagyis a különböző előfeltételek biztosítása a cél eléréséhez,*
- Koordináció: a feltételek összehangolása a cél elérése érdekében,
- Ellenőrzés: információ-szerzés arról, hogy a megvalósult eredmény egybeesik-e a kitűzött céllal. Ha igen, akkor vége van az *ún. igazgatási ciklusnak*. Ha pedig nem, akkor új célt kell kitűzni, és az igazgatási ciklus kezdődik elölről. Ez esetben az igazgatási ciklus körforgásáról beszélünk.[16]

A *vezető feladata* - ebben a felfogásban - mindössze három igazgatási elem megvalósítása: a célkitűzés, a döntés és az ellenőrzés. Érdekes módon az *irányító szerv (személy) feladata is ugyan ez,* csak Ő nem a szervezeten belül működik, hanem azon *kívül.* Az irányítás ugyanis szükségképpen két vagy több szerv - vagyis az irányító és az irányított szerv - közötti hatalmi viszony, amelyben az irányító el tudja érni akaratának érvényesülését, mert rendelkezik az *ún. irányítási jogosítványok*kal: szabályozási jog, utasítási jog, egyedi ügyekben való döntési jog, aktusfelülvizsgálati jog és ellenőrzési jog.[17]

Visszatérve a *szervezés* fogalmához: azt kell rögzítenem, hogy a fent megadott szervezés fogalomban található *tartalmi elemek* - amelyek megítélésem szerint nem igényelnek különösebb magyarázatot - a következők: A szervezés

- kizárólag emberek közötti együttműködés során megvalósuló,
- céltudatos szellemi alkotó és gyakorlati (emberi) tevékenység, melynek
- rendeltetése a cél eléréséhez szükséges feltételek biztosítása, valamint
- mind ezeknek az egyéni tevékenységekkel való összehangolása,
- az adott kor ismeretanyagának és tudományos eredményeinek felhasználása útján.

A szervezés és a vezetés szükségképpen, vagyis minden esetben a *szervezetben* valósul meg, vagyis az emberi tevékenységnek azon színterében, amelynek megvannak a maga sajátos jellemzői. Ezek részletezése azonban meghaladja a rendelkezésemre álló kereteket.[18]

---

[16] KALAS Tibor: i. m. 11-22.

[17] Lásd erről bővebben TORMA András: *A közigazgatási szervek közötti kapcsolatrendszer, különös tekintettel az irányításra és felügyeletre.* Magyar Közigazgatás LIV. évf. 8. szám, 2004. 449 – 480.

[18] A szervezet általános jellemzőiről lásd TORMA András: *Adalékok a szervezet fogalmához, avagy a szervezet, mint az emberi tevékenység egyik színtere.* In: Ünnepi tanulmányok Prof. Dr. Bragyova András oktatói munkásságának tiszteletére (Szerk.:Paulovics Anita – Pap Gábor) Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2015. 197 – 209.

Záró gondolatok és konklúzió

A jelen munkában áttekintettem a szervezés, mint céltudatos emberi tevékenység kialakulásának főbb állomásait, különös tekintettel *az emberré válás egyes mérföldköveire:* az előemberek, az ősemberek és a mai ember kialakulására. Ezzel összefüggésben hangsúlyoznom kell, hogy az emberiség írott történelmét megelőző időszakokról - bár kétségtelenül vannak tárgyi és antropológiai leletek, sőt adott esetben akár szövettani, vagy DNS maradványok is - csupán *tudományos előfeltevései* vannak a kutatóknak, amelyeket persze adott esetben később, vagy akár azonnal, más kutatók cáfolnak. Minden esetre a fősodrú tudomány szerint a *homo sapiens sapiens*, tehát a mai emberi fajunk, hosszú-hosszú évezredes fejlődés eredményeként jelent meg, mintegy ötvenezer évvel ezelőtt, Kelet-Afrikában. Ma már elfogadott tényként kezelhető az is, hogy mindnyájan visszavezethetők vagyunk egyetlen (!) Ősanyára.

Az utolsó jégkorszak végén, mintegy tizenötezer – tizenkétezer évvel ezelőtt elődeink a Közel-Keleten letelepedtek, városokat építettek és a mezőgazdálkodás bevezetésével emberi civilizációt teremtettek. A *civilizáció súlypontjai* azonban állandó változásban voltak, vannak, és bizonyára lesznek a jövőben is. Mégis úgy tűnik, hogy emberi fejlődés gyorsasága példa nélkül áll, és az emberi faj ma már a Földdel szomszédos bolygók meghódítására tör! Csak azt kívánhatom, hogy emberiség azon időnként féktelen rombolási vágya, amely az időnként ugyancsak féktelen építési vággyal párosul, ne kerekedjen felül!

A szervezés kialakulásának történetét követően tisztáztam a *szervezés fogalmát,* és rögzítettem, hogy álláspontom szerint a tágabb értelemben felfogott szervezés fogalma szinonim az *igazgatás fogalmával*. Szűkebb értelemben azonban az igazgatásnak csupán az egyik eleme, amely a döntést követi. Világossá tettem, hogy az igazgatási ciklus elemei közül a célkitűzés, a döntés és az ellenőrzés a *vezető* feladata, és rámutattam arra is, hogy az *irányítás* is ugyan ezt teszi, de Ő nem a szervezeten belül, hanem azon kívül cselekszi ezt.

A szervezés *történelmi jelentőségét abban látom,* hogy „feltalálásával" az emberi faj végérvényesen kiemelkedett az állatvilágból és a Fölgolyó, majd a Világűr meghódításába kezdett. Csak reménykedni tudok-, sőt bízom abban, hogy az előbb említett féktelen építési vágy felülkerekedik a féktelen rombolási vágyon, és az emberiség a közeljövőben nem csak a Földgolyónak, hanem más égitesteknek is ura lesz! Így legyen, mert így kell lennie.

Irodalomjegyzék

1. FAYOL, Henri: *Administration Industriale et Générale.* Dunod, Paris, 1916. 13. Lásd magyarul is: *Ipari és általános vezetés.* Közgazdasági- és Jogi Kiadó Budapest, 1984.
2. FÜLÖP Géza: *Az információ.* Erdélyi Múzeum Egyesület, Kolozsvár, 2001.
3. HERZOG, Roman: *Ősi államok. A hatalomgyakorlás eredete és formái*. Corvina Kiadó, Budapest, 1999.
4. HORVÁTH Imre: *Közigazgatási szervezés- és vezetéstan.* Dialóg Campus Kiadó Budapest - Pécs, 2002.
5. KALAS Tibor: *Az igazgatás és a közigazgatás keletkezése.* In: Közigazgatás-elmélet. (Szerk.: Kalas Tibor). Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Miskolc, 2008.
6. KALAS Tibor: *Az igazgatás*. In: Közigazgatási Jog 1. Magyar Közigazgatási Jog Általános Rész I. (Szerk.: Torma András). Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2021.
7. LADÓ László: *Szervezéselmélet és - módszertan.* Közgazdasági és Jogi Kiadó Budapest, 1979.
8. MAGYARY Zoltán: *A magyar közigazgatás racionalizálása* c. művében. In: A közigazgatás fejlesztése és szervezése (Szerk.: Csuth Sándor – Gáspár Mátyás). MTA Államtudományi Kutatások Programiroda, Budapest, 1988.

9. MÉSZÁROS Ernő: *A környezettudomány alapjai* c. monográfiát. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2020.
10. RAITH Tivadar: *A szervezés alapelvei és módszertana.* Magyar Könyvviteli Folyóirat, Budapest, 1936.
11. TORMA András: *A közigazgatási szervek közötti kapcsolatrendszer, különös tekintettel az irányításra és felügyeletre.* Magyar Közigazgatás LIV. évf. 8. szám, 2004.
12. TORMA András: *Adalékok a szervezet fogalmához, avagy a szervezet, mint az emberi tevékenység egyik színtere.* In: Ünnepi tanulmányok Prof. Dr. Bragyova András oktatói munkásságának tiszteletére. (Szerk.: Paulovics Anita – Pap Gábor) Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2015.
13. VIDA Gábor: *A bioszféra evolúciója.* In: Evolúció III. Az evolúció és az emberiség. (Szerk.: Vida Gábor) Natura Kiadó, Budapest, 1983.

FOGD A PÉNZT ÉS FUSS, AVAGY AZ EURÓPAI UNIÓ KÖLTSÉGVETÉSÉT SÉRTŐ BŰNCSELEKMÉNYEK KRIMINOLÓGIAI ASPEKTUSAI

TAKE THE MONEY AND RUN, OR THE CRIMINOLOGICAL ASPECTS OF CRIMES AGAINST THE EU BUDGET

UDVARHELYI BENCE*

Absztrakt: Az Európai Unió költségvetése jelentős kriminális aktivitás célpontja, hiszen a leleményes bűnelkövetők különböző bűncselekmények révén folyamatosan törekednek az uniós büdzséből származó források jogellenes megszerzésére. Az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények volumenének megbecslése nem egyszerű feladat, mivel ezen deliktumok vonatkozásában nagyfokú látencia érvényesül. A tanulmány bemutatja az Unió költségvetését károsító bűncselekmények kriminológiai aspektusait, különös tekintettel e deliktumok tipikus megvalósulási formáit és módszereit.

Kulcsszavak: *uniós költségvetés, Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme, saját források, HÉA-csalás, mezőgazdasági és strukturális alapok*

The budget of the European Union is the target of significant criminal activity, as inventive criminals continuously seek to illegally obtain funds from the EU budget through various criminal offences. The estimation of the volume of crimes against the financial interests of the European Union is not an easy task, as there is a high degree of latency in relation to these offences. The paper presents the criminological aspects of criminal offences affecting the EU budget, with particular regard to the typical forms and methods of the commission of these crimes.

Keywords: *EU budget, protection of financial interests of the European Union, own resources, VAT fraud, agricultural and structural funds*

1. Bevezető gondolatok

Az Európai Unió a *tagállamoktól független, önálló költségvetéssel* rendelkezik, amely nagyon hamar a bűnelkövetők kiemelt célpontjává vált, akik sokféle, rendkívül változatos kriminális magatartásokkal és eszközökkel arra törekednek, hogy az uniós költségvetésből kisebb-nagyobb összegeket jogellenesen megszerezzenek. Az Európai Unió költségvetését, tágabban értelemben az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények köre rendkívül széles. Egyrészt e bűncselekmények közé tartoznak az *uniós költségvetés közvetlen vagy közvetett sérelmét eredményező deliktumok* (például vám- és adócsalás, szubvenciós csalás, költségvetési csalás, támogatások jogellenes felhasználása, hivatali visszaélés, okiratokkal kapcsolatos bűncselekmények).[1] Másrészt azonban a pénzügyi érdekeket sértő csalások mellett *egyéb olyan*

* **DR. UDVARHELYI BENCE PhD**
egyetemi adjunktus
Miskolci Egyetem ÁJK
Bűnügyi Tudományok Intézete
Büntetőjogi és Kriminológiai Intézeti Tanszék
3515 Miskolc-Egyetemváros
email: bence.udvarhelyi@uni-miskolc.hu

[1] KARSAI Krisztina: Ius Puniendi of the European Union. In: *Emlékek őrzője. Tanulmányok Lőrincz József tiszteletére* (szerk.: Hack Péter – Koósné Mohácsi Barbara). ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014, 126; SATZGER, Helmut: Grundsätze eines europäischen Strafrechts. In: *Europäisches Strafrecht mit polizeilicher Zusammenarbeit* (Hrsg.: Böse, Martin). Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2013, 67; VOGEL, Joachim: Begriff und Ziele

bűncselekmények is ide sorolhatók, amelyek az Unió pénzügyi érdekeit potenciálisan sérthetik vagy veszélyeztethetik. Ilyen deliktum lehet például a *vesztegetés*, a *pénzmosás*, a *hűtlen kezelés*, a *hivatali visszaélés*, a *hivatali titok megsértése* vagy a *piac manipulálása*. A pénzügyi érdekeket sértő bűncselekmények fogalma ugyanakkor egy *uniós fogalomnak* tekinthető, így azt autonóm módon, a tagállamok nemzeti jogától függetlenül kell értelmezni.[2]

Az uniós csalások és a pénzügyi érdekeket sértő egyéb deliktumok jelentős károkat okoznak az Európai Uniónak. A pénzügyi érdekeket sértő csalások jelentősen csökkentik az Európai Unió által újraosztott források összegét, és ezáltal az Unió által finanszírozott tevékenységek körét, ami *veszélyezteti az egyes uniós szakpolitikák végrehajtását*. Az uniós költségvetést érintő csalások elszaporodása és az ilyen deliktumok eltérő tagállami megítélése felborítja a belső piac egyensúlyát, megingatja a befektetők, fogyasztók és magánszemélyek belső piacba vetett bizalmát és versenytorzulást eredményez. Mindezek következtében az ilyen deliktumok végső soron magának a *belső piac megfelelő működésének* sérelmét eredményezhetik, amely hosszú távon *megkérdőjelezi az integráció gondolatát* és *veszélyezteti az integrációs folyamatokat is*. Az uniós pénzek felhasználásának nem megfelelő ellenőrzése ezenkívül az *állampolgárok Unió működésébe vetett bizalmát* is megrendítheti.[3] Mindezek hatására az Európai Unió is felismerte, hogy ezen jogsértő magatartásokkal szemben egységes, uniós szintű fellépésre van szükség.

2. Az Európai Unió költségvetése

Az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő vagy veszélyeztető bűncselekmények részletes elemzését megelőzően fontos röviden felvázolni az uniós költségvetés legfőbb sajátosságait.

Az Európai Unió pénzügyeivel kapcsolatos szabályokat az *Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 310-325. cikke*, valamint az *Európai Parlament és a Tanács 2018/1046*

---

der Harmonisierung. In: *Europäisches Strafrecht mit polizeilicher Zusammenarbeit* (Hrsg.: Böse, Martin). Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2013, 48-49.

[2] ESSER, Robert: *Europäisches und Internationales Strafrecht*. C. H. Beck Juristischer Verlag, München, 2018, 51; JACSÓ Judit: Freiheit und Sicherheit im Spiegel der Geldwäschebekämpfung in Europa. In: *Freiheit – Sicherheit – (Straf)Recht. Beiträge eines Humboldt-Kollegs* (Hrsg.: Karsai Krisztina – Nagy Ferenc – Szomora Zsolt). V&R unipress, Universitätsverlag Osnabrück, 2011, 111; SATZGER, Helmut: *Internationales und Europäisches Strafrecht. Strafanwendungsrecht – Europäisches Straf- und Strafverfahrensrecht – Völkerstrafrecht*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2016, 120-121.

[3] BENCZE József: Az adócsalás leggyakrabban előforduló formái Magyarországon és az Európai Unióban. *Rendészeti Szemle*, 2007/11, 60; DÍEZ, Carlos Gómez-Jara – HERLIN-KARNELL, Ester: Prosecuting EU Financial Crimes: The European Public Prosecutor's Office in Comparison to the US Federal Regime. *German Law Journal*, Vol. 19/5, 2018, 1194; FROMM, Ingo Erasmus: *Der strafrechtliche Schutz der Finanzinteresse der EG. Die Frage der Einführung einer supranationalen Strafrechtskompetenz durch Artikel 280 IV EGV*. Springer Verlag, Berlin – Heidelberg – New York, 2004, 16-21; HECKER, Bernd: *Europäisches Strafrecht*. Springer Verlag, Berlin – Heidelberg, 2015, 504; JACSÓ Judit: *Europäisierung des Steuerstrafrechts am Beispiel der gesetzlichen Regelungen in Deutschland, Österreich und Ungarn*. Bíbor Verlag, Miskolc, 2017, 40; KILLMANN, Bernd-Roland – SCHRÖDER, Jens: Betrugs- und Finanzdelikte (inkl. Steuerstraftaten). In: *Europäisches Strafrecht* (Hrsg.: Sieber, Ulrich – Satzger, Helmut – von Heintschel-Heinegg, Bernd). Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2014, 307-308; LIGETI Katalin: *Büntetőjog és bűnügyi együttműködés az Európai Unióban*. KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 2004, 185; MISKOLCZI Barna: Aktuális kérdések az Európai Ügyészségről. *Ügyészek Lapja*, 2010/2, 58; MURAWSKA, Agnieszka Aleksandra: *Administrative Anti-Fraud Measures within the European Union. Necessity and Means*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008, 54; SATZGER, Helmut – ZIMMERMANN, Frank: The Protection of EC Financial Interests by Means of Penal Law. In: *European Cooperation in Penal Matters: Issues and Perspectives* (ed.: Bassiouni, M. Cherif – Militello, Vincenzo – Satzger, Helmut). Casa Editrice Dott. Antonio Milani, Padova, 2008, 171; ZÖLLER, Mark A.: Eurojust, EJN und Europäische Staatsanwaltschaft. In: *Europäisches Strafrecht mit polizeilicher Zusammenarbeit* (Hrsg.: Böse, Martin). Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2013, 823.

rendelete tartalmazza.[4] Az Unió költségvetésének összege *évente 140-170 milliárd euró*. 1988 óta az éves költségvetést ún. *többéves pénzügyi keretekben* meghatározott kötelezettségvállalási és kifizetési előirányzatok keretein belül lehet elfogadni. A többéves pénzügyi keret hosszú távú stabilitást biztosít, és jelentősen megkönnyíti az éves költségvetések elfogadását.[5] A Lisszaboni Szerződés által intézményesett többéves pénzügyi keret biztosítja, hogy az Európai Unió kiadásai rendezett módon, saját forrásai határain belül alakuljanak. A *legalább ötéves időszakra* vonatkozó pénzügyi keretet a *Tanács* különleges jogalkotási eljárás keretében, az Európai Parlament egyetértésével, *egyhangú szavazattal elfogadott rendeletben* határozza meg.[6] Az *éves költségvetést* különleges jogalkotási eljárás keretében az Európai Bizottság javaslatára a *Tanács és a Parlament* fogadja el, és a Bizottság a tagállamokkal együtt hajtja végre.[7]

A költségvetést a *hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elveinek*[8] tiszteletben tartásával kell végrehajtani, amely érdekében a tagállamok és az Európai Unió kötelesek együttműködni egymással.[9] A költségvetés végrehajtása történhet *közvetlen módon*, amely során az Európai Bizottság saját szervezeti egységei vagy végrehajtó ügynökségei által látja el a végrehajtási feladatait, *közvetett módon*, amikor a Bizottság a végrehajtással kapcsolatos feladatok ellátásával harmadik személyeket vagy szervezeteket bíz meg, valamint a *tagállamokkal megosztott módon*, amikor a Bizottság a felelősségét megtartva egyes végrehajtási feladatokat a tagállamokra ruház át. Az uniós költségvetés döntő hányadát – különösen a közös agrárpolitika és a strukturális politika kiadásait – megosztott rendszerben hajtják végre, amely során a végrehajtásra vonatkozó döntések meghozatalát, a kifizetéseket, a támogatási rendszer monitoringját és a támogatások felhasználásának közvetlen ellenőrzését tagállami intézmények és szervek végzik, a Bizottságra a támogatási rendszer szabályozása és felügyelete marad. A költségvetés végrehajtásával kapcsolatos *végső felelősség* azonban minden esetben a *Bizottságot* terheli.[10]

A *költségvetés bevételi oldalát* illetően a kezdeti *tagállami hozzájárulásokat* 1970-ben a felváltotta a *saját forrásokon* alapuló bevételi rendszer.[11] A saját források a *tagállamok döntése*

---

[4] Lásd: Az Európai Parlament és a Tanács (EU, Euratom) 2018/1046 rendelete (2018. július 18.) az Unió általános költségvetésére alkalmazandó pénzügyi szabályokról, az 1296/2013/EU, az 1301/2013/EU, az 1303/2013/EU, az 1304/2013/EU, az 1309/2013/EU, az 1316/2013/EU, a 223/2014/EU és a 283/2014/EU rendelet és az 541/2014/EU határozat módosításáról, valamint a 966/2012/EU, Euratom rendelet hatályon kívül helyezéséről [HL L 193., 2018. 07. 30., 1-222.]

[5] HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2011, 252-254, 263-264.

[6] Jelenleg egy 2021-2027 közötti hétéves időszakra vonatkozó pénzügyi keret van érvényben. Lásd: A Tanács (EU, Euratom) 2020/2093 rendelete (2020. december 17.) a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről [HL L 433I., 2020. 12. 22., 11-22.]

[7] EUMSz. 314-319. cikk

[8] A 2018/1046 rendelet 2. cikk 59. pontja értelmében a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás a költségvetésnek a gazdaságosság, a hatékonyság és az eredményesség elvével összhangban való végrehajtását jelenti. A rendelet 33. cikk (1) bekezdése értelmében a gazdaságosság elve megköveteli, hogy az uniós intézmény által a tevékenységei folytatására felhasznált források a megfelelő időben, a megfelelő mennyiségben és minőségben, illetve a legjobb áron álljanak rendelkezésre; a hatékonyság elve az igénybe vett erőforrások, a végzett tevékenységek és a célkitűzések megvalósítása közötti legjobb kapcsolatot kívánja meg; az eredményesség elve pedig arra vonatkozik, hogy a tevékenységek végzésével milyen mértékben sikerül megvalósítani a kitűzött célokat.

[9] EUMSz. 310. cikk (5) bekezdés és 317. cikk

[10] HALÁSZ Zsolt: *Az Európai Unió költségvetésének szabályozása*. Pázmány Press, Budapest, 2018, 172-210; VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*. CompLex Kiadó, Budapest, 2005, 822-824. Vö. VERVAELE, John A. E.: *Fraud against the Community. The Need for European Fraud Legislation.* Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer – Boston, 1992, 39-40.

[11] EUMSz. 311. cikk. Lásd: A Tanács (EU, Euratom) 2020/2053 határozata (2020. december 14.) az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről és a 2014/335/EU, Euratom határozat hatályon kívül helyezéséről [HL L 424., 2020. 12. 15., 1-10.]

nélkül, automatikusan megilletik az Európai Uniót.[12] Ezáltal a költségvetés bevételei függetlenedtek a tagállamok hozzájárulástól, ami által a költségvetés jóval nagyobb autonómiát kapott, hiszen így az uniós büdzsé sokkal kevésbé függ a tagállamok finanszírozási hajlandóságától.[13] Saját forrásokat kizárólag a *Tanács hozhat létre és szüntethet meg*, az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangú szavazattal elfogadott határozatokban, amelyeket a tagállamoknak saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően jóvá kell hagyniuk.[14] A saját forrásokat alapvetően a nemzeti törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések alapján a *tagállamok szedik be, tartják nyilván és meghatározott – havi – ütemezésben bocsátják az Európai Unió rendelkezésére*.[15] A tagállamok ugyanakkor a beszedéssel kapcsolatos adminisztratív költségeik fedezésére a tradicionális saját forrás összegének 25%-át megtarthatják.[16] A saját források tagállami beszedését az *Európai Bizottság ellenőrzi*.[17]

A költségvetés bevételeinek döntő hányadát alkotó saját források körébe tartoznak a *tradicionális saját források (vámok, mezőgazdasági lefölözések és cukorilletékek)*, a *hozzáadottérték-adó forrás (HÉA-forrás)*, a *bruttó nemzeti jövedelmen alapuló GNI-forrás* és a *nem újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladékon alapuló forrás.* Míg a tradicionális saját források már az uniós integráció kezdetétől a költségvetés bevételi oldalát képezték, addig a HÉA-forrás 1970-től, a GNI-forrás 1988-tól, míg a műanyag csomagolási hulladékon alapuló forrás csak 2020-tól vált az uniós költségvetés bevételi tételévé.[18] A saját források mellett költségvetés *egyéb bevételének* minősülnek többek között az *Európai Unió tisztségviselői által teljesített adó- és illetékbefizetések*, az *ingó vagy ingatlan vagyontárgyak értékesítéséből, bérbe adásából származó bevételek*, a *nyújtott szolgáltatások után fizetett díjak, licenciadíjak*, az *Unió által kiszabott – elsősorban versenyjogi – bírságok*, a *jogszerűtlen módon igénybe vett támogatások visszafizetéséből származó összeg*, a *banki és késedelmi kamatok bevételei*, a *hitelműveletekből származó bevételek*, a *nem tagállamok bizonyos uniós programokhoz való hozzájárulása*, valamint az *előző évben fel nem használt tételek*.[19]

A *költségvetés kiadási oldala* hagyományosan az *uniós intézmények* (Európai Parlament, Tanács, Európai Bizottság, Európai Unió Bírósága, Európai Számvevőszék, Gazdasági és Szociális Bizottság, Régiók Bizottsága) fejezeteire oszlik, amely tartalmazza az intézmények adminisztratív, intézményi kiadásainak fedezetéül szolgáló előirányzatokat. Az intézmények közül a legjelentősebb az *Európai Bizottság* fejezete, amely az adminisztratív költségek mellett működési költségként fejezetekre, címekre, tételcsoportokra és tételekre bontva tartalmazza az

---

[12] FARKAS Ákos: *Büntetőjogi együttműködés az Európai Unióban*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 25, HECKER: *i.m.* 505; JACSÓ Judit: Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme. In: *Fejezetek az európai büntetőjogból* (szerk.: Farkas Ákos). Bíbor Kiadó, Miskolc, 2017, 35.

[13] DANNECKER, Gerhard: Strafrechtlicher Schutz der Finanzinteressen der Europäischen Gemeinschaft gegen Täuschung. *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 3/1996, 577; HORVÁTH: *i.m.* 254-255; RASNER, Andreas: *Erforderlichkeit, Legitimität und Umsetzbarkeit des Corpus Juris Florenz*. Duncker & Humblot GmbH, Berlin, 2005, 40; TIEGS, Heiko W. A.: *Betrugsbekämpfung in der Europäischen Gemeinschaft. Eine Bestandsaufnahme des englischen und deutschen Strafrechts zum Schutz der EG-Finanzinteressen*. Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, 2006, 14.

[14] EUMSz. 311. cikk. Vö. HALÁSZ: *i.m.* 86-87.

[15] 2020/2053 határozat 9. cikk (1) és (3) bekezdés. Lásd: ERDŐS Éva: Az Európai Unió költségvetése. In: *Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bűnügyi együttműködési rendszerében* (szerk.: Farkas Ákos). KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 2005, 52; KILLMANN–SCHRÖDER: *i.m.* 308; MURAWSKA: *i.m.* 29-30; TIEGS: *i.m.* 14, 30-32.

[16] 2020/2053 határozat 9. cikk (2) bekezdés és (10) preambulumbekezdés. Vö. HALÁSZ: *i.m.* 81-83.

[17] TIEGS: *i.m.* 30.

[18] Vö. TIEGS: *i.m.* 14.

[19] HALÁSZ: *i.m.* 70; HECKER: *i.m.* 506; KILLMANN–SCHRÖDER: *i.m.* 309; MURAWSKA: *i.m.* 32; OPPERMANN, Thomas – CLASSEN, Claus Dieter – NETTESHEIM, Martin: *Europarecht. Ein Studienbuch*. C. H. Beck Juristischer Verlag, München, 2014, 91; TIEGS: *i.m.* 21.

uniós politikák finanszírozására szolgáló előirányzatokat.[20] A *2021-2027 közötti többéves keret* a költségvetés kiadási oldalán az alábbi kiadási kategóriák között tesz különbséget:

a) Egységes piac, innováció és digitális gazdaság
b) Gazdasági, társadalmi és területi kohézió, reziliencia és értékek
c) Természeti erőforrások és környezet, ideértve a piachoz kapcsolódó kiadásokat és közvetlen kifizetéseket
d) Migráció és határigazgatás
e) Biztonság és védelem
f) Szomszédság és a világ
g) Európai közigazgatás, ideértve az uniós intézmények igazgatási kiadásait.

Kiemelést érdemel, hogy az uniós költségvetés bevételi és kiadási oldalának egyensúlyban kell állnia egymással, a nemzeti költségvetésekkel szemben az Unió költségvetésének nem lehet hiánya.[21]

3. Az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények volumene

Az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények volumenének meghatározása nagy kihívást jelent, ugyanis ezen deliktumok vonatkozásában *nagyfokú látencia*[22] érvényesül. Emiatt a bűncselekményekkel okozott kár pontos nagyságát nagyon nehézen, lényegében csak becsléssel lehet meghatározni. Bár az Európai Bizottság által közölt hivatalos adatok[23] szerint a csalás és más jogellenes cselekmények által érintett összeg mindössze a *költségvetés 1-2%-át* teszi ki, egyes becslések szerint azonban *az uniós büdzsé 10-20%-a* tűnik el különböző jogellenes módokon.[24]

Az *Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények térnyerése* több okra vezethető vissza. Egyrészt az európai integráció egy *sajátos működési mechanizmust* alakított ki, az *európai jogrend összetettsége, komplexitása, bonyolultsága, gyakran fragmentált, kazuisztikus jellege* pedig rengeteg lehetőséget biztosít a bűnözők számára a jogi kiskapuk és szabályozási hézagok kihasználásához.[25]

---

[20] ERDŐS: *i.m.* 51-53, FARKAS: *i.m.* 27.

[21] EUMSz. 310. cikk (1) bekezdés

[22] Bővebben lásd: VERVAELE, John A. E.: The European Public Prosecutor's Office (EPPO): Introductory Remarks. In: *Shifting Perspektives on the European Public Prosecutor's Office* (ed.: Geelhoed, Willem – Erkelens, Leendert H. – Meij, Arjen W. H.). Asser Press, Hága, 2018, 14-16.

[23] Lásd az Európai Bizottság által kibocsátott éves csalás elleni jelentések adatait.

[24] Lásd például: FROMM: *i.m.* 13; HERBERT, Nico: *Strafrechtlicher Schutz von EU-Subventionen. Reichweite und Grenzen in Deutschland, Österreich und England am Beispiel nicht wirtschaftsfördernder Subventionen*. Duncker & Humblot GmbH, Berlin, 2013, 6-7; KLIP, André: The Substantive Criminal Law Jurisdiction of the European Public Prosecutor's Office. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 20/4, 2012, 368-369; LIGETI Katalin – SIMONATO, Michele: The European Public Prosecutor's Office: Towards a Truely European Prosecution Service? *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 4/1-2, 2013, 8-9; MURAWSKA: *i.m.* 49; NÜRNBERGER, Silke: Die zukünftige Europäische Staatsanwaltschaft – Eine Einführung. *Zeitschrift für das Juristische Studium*, 5/2009, 495; RASNER: *i.m.* 56-57; SATZGER–ZIMMERMANN: *i.m.* 171; SIEBER, Ulrich: Eurofraud – Subventionsbetrug und Steuerhinterziehung zum Nachteil der Europäischen Gemeischaft. In: *Die Kontrolle der Anwendung des Europäischen Wirtschaftsrechts in den Mitgliedstaaten* (Hrsg.: Streinz, Rudolf – Dannecker, Gerhard – Sieber, Ulrich – Ritter, Markus). Verlag P.C.O., Bayreuth, 1998, 77-78; SPINELLIS, Dionysios D.: Das Corpus Juris zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union. *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, 2/1999, 141-142; TIEGS: *i.m.* 35-59; WILLIAMS, Aled: Fighting fraud in the EU: a note on icebergs and evidence. *ERA Forum*, Vol. 14/2, 2013, 229-234.

[25] KARSAI Krisztina: *Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései*. KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 2004, 219-220; KILLMANN–SCHRÖDER: *i.m.* 304; LIGETI: *i.m.* 185; MÁTYÁS Imre: Bűnügyi együttműködés az Európai Unióban különös tekintettel az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekre. *Publicationes Universitatis*

Másrészt, ahogy fentebb már utaltunk rá, az uniós költségvetés bevételeit a tagállamok szedik és bocsátják az Európai Unió rendelkezésére, és a költségvetésből folyósított forrásokat is alapvetően a tagállamokban használják fel.[26] A *tagállami szintű végrehajtás* miatt az Unió csak igen nehezen tudja ellenőrizni az uniós források igénybevételének és kezelésének jogszerűségét. A hatékony és eredményes uniós végrehajtási és ellenőrzési mechanizmusok és intézmények hiányában az Unió pénzügyi érdekeit sértő cselekmények üldözése elsődlegesen a *tagállami hatóságokra* marad, amelyek azonban gyakran nem mutatnak kellő érzékenységet az ilyen komplex, nagyfokú szaktudást igénylő, határokon átnyúló bűncselekmények felderítésére és elbírálására, hanem inkább a tagállami érdekeket sértő, belső jogba ütköző deliktumokra fókuszálnak. Gyakran előfordul az is, hogy a nemzeti jogalkalmazó hatóságok a több állam területén elkövetett bűncselekményeknek csak azon részcselekményével szemben lépnek fel, amelyet a saját területükön követnek el, a komplex deliktum egyéb elemeit pedig figyelmen kívül hagyják. Mivel a pénzügyi érdekeket sértő bűncselekmények gyakran határokon átnyúlva valósulnak meg, az eredményes bűnüldözés érdekében a nemzeti hatóságok között *nemzetközi bűnügyi együttműködésre* van szükség, amely azonban gyakran nem elég hatékony. A tagállamok közötti együttműködés és információcsere hiányosságai pedig lehetőséget biztosítanak az uniós költségvetést megkárosító személyeknek, hogy kibújjanak a felelősségre vonás és a büntetés alól.[27]

Harmadrészt az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények *tagállami szabályozása jelentős különbségeket* mutat, amely következtében előfordulhat, hogy ugyanazt a cselekményt az egyik tagállamban szigorúbban, a másikban enyhébben, a harmadikban pedig egyáltalán nem büntetik. Az anyagi büntetőjog mellett a tagállamok büntető eljárásjogai között is szignifikáns eltérések állhatnak fenn. Ennek következtében az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények tagállami üldözése és szankcionálása eltérő lehet, ami *indokolatlan különbségeket* eredményezhet.[28] Mindez utat nyithat a *forum shoppingnak*, amely következtében a nemzetközileg tevékeny bűnelkövetők a cselekményeik elkövetésére, valamint felderített bűncselekmények esetén a büntetőeljárás lefolytatására és a büntetés végrehajtására kiválaszthatják azt az országot, ahol a büntetőjogi felelősségre vonás esélye a legcsekélyebb, illetve ahol a büntetés-végrehajtás szabályai a legkedvezőbbek.[29] Ezzel kapcsolatban további problémát jelent, hogy a felfedezett csalások során alkalmazott *szankciók sem tekinthetők hatékonynak*, mivel az elkövető sok esetben nem fizeti vissza a csalással szerzett pénzeket, az ehhez szükséges uniós apparátus hiányzik.[30]

4. Az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények kriminológia vizsgálata

Az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő csalások, adó- és vámdeliktumok a *fehérgalléros bűnözés* tipikus megnyilvánulásainak tekinthetők, amelyeket az elkövetők általában több állam területén, határokon átnyúlva valósítanak meg. Az uniós költségvetést sértő bűncselekmények elkövetői csak ritkán tevékenykednek önállóan, az ilyen deliktumokat

Miskolcinensis Sectio Juridica et Politica, Tomus XVII. Miskolc University Press, Miskolc, 2007, 145; MISKOLCZI: *i.m.* 57-58; MURAWSKA: *i.m.* 55-56.

[26] Vö. DANNECKER: *i.m.* 758-759; TIEGS: *i.m.* 32-33.

[27] HERBERT: *i.m.* 7-8; KILLMANN–SCHRÖDER: *i.m.* 304; KLIP: *i.m.* 369-370; KUHL, Lothar: The Criminal Law Protection of the Communities' Financial Interests against Fraud. Part I. *Criminal Law Review*, Vol. 45/4, 1998, 266; MÁTYÁS: *i.m.* 145; MISKOLCZI: *i.m.* 58-59; MURAWSKA: *i.m.* 59-60; SPINELLIS: *i.m.* 144.

[28] KUHL: *i.m.* 265; MISKOLCZI: *i.m.* 58; MURAWSKA: *i.m.* 57-58.

[29] Lásd: HOLÉ Katalin: Gondolatok az Európai Ügyészségről. In: *Györgyi Kálmán ünnepi kötet* (szerk.: Gellér Balázs). KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 2004, 309-310.

[30] MASIKA Edit – HARMATI Gergely: *Egységes belbiztonsági és jogi térség Európában. Bel- és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban*. ISM, Budapest, 1999, 219-220; MÁTYÁS: *i.m.* 145.

a leggyakrabban *szervezett csoportok, hierarchikusan felépített vagy lazább formában működő bűnszervezetek* követik el. Az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elkövetői a gyakran túlbonyolított és túlszabályozott uniós jogrendszer hézagjait kihasználva, különböző bonyolult módszerek révén lehető legnagyobb haszon megszerzésére törekszenek, úgy, hogy közben a minimumra csökkentik a lebukás kockázatát. Ez utóbbit az a tény is elősegíti, hogy az uniós költségvetés sérelmére elkövetett deliktumoknak nagyon gyakran *nincs felismerhető és egyértelműen megállapítható természetes személy sértettje*. A bűnelkövetők gyakran használnak fel *közreműködőket, strómanokat*, a csalások döntő többségét pedig bűncselekmények leplezését célzó *fedővállalkozásokon* vagy tényleges gazdasági tevékenységet nem folytató, kizárólag jogellenes cselekmények elkövetésére létrehozott *fantomcégeken*[31] keresztül valósítják meg. Az uniós költségvetést sértő csalások gyakran más bűncselekményekkel járnak együtt, így például gyakori a különböző okiratok, dokumentumok, igazolások, pecsétek meghamisítása és ezek felhasználása, a tisztviselők megvesztegetése és a pénzmosás.[32]

Az egyes elkövetési technikák taxatív felsorolása nyilvánvalóan lehetetlen feladat, célszerű azonban néhány jellemző módszert felvázolni. A pénzügyi érdekeket sértő bűncselekményeket alapvetően négy csoportra lehet felosztani: a *bevételi oldalt* érintően különbséget lehet tenni a *tradicionális saját forrásokkal kapcsolatos* és a *hozzáadottérték-adóra elkövetett csalások* között, míg a *kiadási oldalt* érintően a *mezőgazdasági alapok* és a *strukturális alapok sérelmére elkövetett csalások* között.

4.1. A bevételi oldalt érintő bűncselekmények

4.1.1. A vámokkal és mezőgazdasági lefölözésekkel kapcsolatos csalások

Az Európai Unió területére behozott termékek utáni vámfizetési kötelezettség megsértésének leggyakoribb esete az *áru bejelentésének elmulasztása*, illetve az áru fajtájára, minőségére, mennyiségére vagy súlyára vonatkozó *helytelen adatok megadása, hamis vámnyilatkozat tétele*. Míg az első esetben az elkövetők célja a vámfizetés teljes elkerülése, addig az utóbbi esetben pusztán a vám összegének csökkentésére törekszenek. Mivel a harmadik országból az Unióba behozott termékek után fizetendő vám mértéke alapvetően az áru típusától, mennyiségétől és minőségétől függ, az elkövetők ebben az esetben a valóságnál kisebb mennyiségű vagy gyengébb minőségű árut jelentenek be, annak érdekében, hogy a ténylegesnél alacsonyabb összegű vámot fizessenek. Az elkövetés általában hamis, hamisított vagy valótlan tartalmú okiratok, dokumentumok (például a termékről kiállított számlák, eredet-megjelölések, állat-egészségügyi bizonyítványok) és lopott vagy hamisított vámpecsétek felhasználásával, valamint gyakran a vámtisztviselők megvesztegetésével történik.[33] Az uniós vámszabályok több ezer árukategóriát különböztetnek meg, ami jelentős teret nyújt a

[31] A német terminológia az ilyen társaságokat gyakran *Briefkastengesellschaft*-nak *(„postaláda-társaságnak")* nevezi.

[32] DANNECKER: *i.m.* 581-582; FROMM: *i.m.* 15-16; HECKER: *i.m.* 507-509; TIEGS: *i.m.* 61-62, 84-85. Bővebben lásd: ARONOWITZ, A. A. – LAAGLAND, D. C. G. – PAULIDES, G.: *Value-Added Tax Fraud in the European Union*. Kugler Publications, Amsterdam – New York, 1996, 78-100; MURAWSKA: *i.m.* 41-44; RASNER: *i.m.* 127-129; RHEINBAY, Susanne: *Die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft*. Duncker & Humblot GmbH, Berlin, 2014, 15-16; SIEBER: *i.m.* 96-104.

[33] DANNECKER: *i.m.* 580; HECKER: *i.m.* 507; LIGETI: *i.m.* 186; MÁTYÁS: *i.m.* 148; MENNENS, Emile: Fraud on the Financial Interests of the Community. In: *What Kind of Criminal Policy for Europe?* (ed.: Delmas-Marty, Mireille). Kluwer Law International, The Hague – London – Boston, 1996, 130-131; MURAWSKA: *i.m.* 44-45; RASNER: *i.m.* 122; RHEINBAY: *i.m.* 11-12; SATZGER–ZIMMERMANN: *i.m.* 142; SIEBER: *i.m.* 88-91; TIEGS: *i.m.* 63-70; WHITE, Simone: *Protection of the Financial Interests of the European Communities: The Fight against Frand and Corruption*. Kluwer Law International, The Hague – London – Boston, 1998, 49-50.

visszaélésekre.[34] A behozatal során a legnagyobb nehézséget a konténerekben szállított termékek és a fagyasztott áruk minőségének meghatározása jelenti.[35]

A vámokra elkövetett csalások második tipikus módszere a *hamis eredetmegjelölés* alkalmazása. Az eredetmegjelölés meghamisításának egyik esete az *uniós eredet valótlan megjelölése*. Mivel az uniós tagállamokból származó áruk után nem kell vámot és mezőgazdasági lefölözést fizetni, a vámfizetési kötelezettség elkerülése érdekében az adott árut gyakran hamis dokumentumokkal uniós termékként tüntetik fel.[36] Ennek legismertebb esete az ún. *görög kukoricacsalás ügy*.[37] Az eredetigazolások manipulálásának másik esete a *preferenciális eredet hamis megjelölése*. Az Európai Unió egyes fejlődő országokból származó termékekre vámkedvezményeket, vámpreferenciákat állapít meg, így az elkövetők a termékeiket hamis eredetigazolással ilyen országokból származóként jelölik meg, annak érdekében, hogy alacsonyabb vámot fizessenek.[38] Ez az elkövetési forma különösen elterjedt a textiláruk esetében, ahol az elkövetők származási helyeként fejlődő országokat jelölnek meg, hogy így a termék alacsonyabb vámkategóriába kerüljön.[39]

Az elkövetők előszeretettel próbálkoznak a *tranzitrendszer kijátszásával* is. Tranzit esetén az áru származási és célországa is harmadik ország, a szállítás ugyanakkor – legalább részben – az Európai Unió területén keresztül valósul meg. A tranzitforgalom során a beléptető országban feljegyzik az árukat terhelő vámokat és illetékeket, amelyet majd a kiléptető államban kell megfizetni. Az elkövetők ebben az esetben úgy valósítják meg a csalást, hogy a tranzit céljából behozott árut nem léptetik ki az Unió területéről, hanem valamely tagállamban értékesítik azt, így kerülve el a vámfizetési kötelezettséget.[40]

A vámfizetés kikerülésének legszélsőségesebb módszere a *csempészet*, amely a vámvizsgálat és a vámfizetési kötelezettség elkerülésére irányul. A csempészet különösen a dohány- és alkoholtermékek során okoz jelentős problémákat. Az elkövetők gyakran élnek a vámtisztviselők befolyásolásával vagy megvesztegetésével, és a csempészet során – az uniós költségvetést sértő bűncselekmények közül szinte egyedüliként – nem ritka az erőszak alkalmazása sem.[41]

4.1.2. A hozzáadottérték-adóra elkövetett csalások

A bevételt érintő csalások másik csoportját a *hozzáadottérték-adóra elkövetett bűncselekmények* adják. Mivel a tagállami HÉA-bevételek meghatározott hányada az uniós költségvetésbe kerül, ezért a HÉÁ-ra elkövetett csalások szükségképpen az Európai Unió költségvetésének károsítását is maguk után vonják.

A hozzáadottérték-adóra elkövetett csalások és más jogellenes cselekmények elsősorban a *határokon átnyúló ügyletekhez* kapcsolódnak. Az *Európai Unión belüli termékértékesítés vagy szolgáltatásnyújtás* esetén az eredet szerinti tagállamban nem kell HÉÁ-t fizetni, amennyiben a vevő egy másik tagállamban regisztrált adóalany, és az értékesített áru

---

[34] MURAWSKA: *i.m.* 44-45; WHITE: *i.m.* 48.

[35] KIS Norbert: Közösségi jogharmonizáció és együttműködés a büntetőjogban különös tekintettel az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő csalásokra. In: *A jogbiztonság néhány konkrét kérdése az EU jogalkotásban és jogalkalmazásban* (szerk.: Brávácz Ottóné – Szűcs Tibor – Kis Norbert). Európai Tükör Műhelytanulmányok 50. ISM, Budapest 1999, 51.

[36] FARKAS: *i.m.* 29; MENNENS: *i.m.* 131; SIEBER: *i.m.* 89-90.

[37] Lásd: 68/88. sz. *Bizottság kontra Görögország ügyben* 1989. szeptember 21-én hozott ítélet [EBHT 1989., 2965.]

[38] DANNECKER: *i.m.* 580; FARKAS: *i.m.* 29; KUHL: *i.m.* 260; LIGETI: *i.m.* 186; MURAWSKA: *i.m.* 45; TIEGS: *i.m.* 69-70.

[39] KIS: *i.m.* 51; MENNENS: *i.m.* 131-132.

[40] FARKAS: *i.m.* 29-30; KUHL: *i.m.* 260-261; SIEBER: *i.m.* 84-88. Bővebben lásd: WHITE: *i.m.* 51-53.

[41] FARKAS: *i.m.* 30; RASNER: *i.m.* 123-124; RHEINBAY: *i.m.* 12; SIEBER: *i.m.* 84, 102; TIEGS: *i.m.* 70-72.

ténylegesen elhagyja az ország területét. Ebben az esetben a HÉÁ-t a rendeltetési vagy célországban kell megfizetni, az eladó pedig a termék után fizetett adót visszaigényelheti. Ez a rendszer változatos formájú visszaélésekre ad lehetőséget.[42] Az elkövetők palettája a HÉA-fizetés elkerülése, csökkentése vagy jogosulatlan adóvisszaigénylés érdekében hamis számlák kiállításával és felhasználásával megvalósuló egyszerű módszerektől a nehezen átlátható, bonyolult, számtalan fedő- és fiktív vállalat igénybevételével megvalósított, gyakran határokon átnyúló ügyletekig terjed.[43]

Az *Európai Unión belüli értékesítés hamis bevallása* során az elkövetők számlákkal és más – például szállítást alátámasztó – hamis dokumentumokkal úgy tüntetik fel, mintha a terméket egy másik tagállamban értékesítenék. Az elkövetők ugyanakkor nem állnak tényleges kapcsolatban más tagállambeli társaságokkal, hanem az árut ténylegesen a hazai piacon adják el, és így a forgalmi adó fizetését elkerülik. *Az Unión belüli beszerzések során a beszerzést terhelő forgalmi adó bevallása és megfizetése megkerülhető*, ebben az esetben az adóelkerülés a végfelhasználónál történik, a behozott áru továbbértékesítése és a végfelhasználóhoz jutása rendszerint alvilági hálózatok segítségével történik.[44]

A HÉA-csalások tipikus módja az azonos áru többször történő értékesítése, amely során az elkövetők a *meg nem fizetett adót visszaigényelhetik*. A csalás ebben az esetben abból áll, hogy a nem végfelhasználó vásárló a termék továbbértékesítéskor az általa fizetendő adóból levonhatja azt az összeget, amelyet az eladónak vásárláskor már megfizetett, így lehetővé válik olyan adó visszaigénylése is, amelyet az előző eladó elmulasztott beszedni.[45]

Az előző módszer fejlettebb, általában szervezett keretek között elkövetett változata az ún. *karusszel- vagy körhintacsalás*, ami az Európai Unión belüli és harmadik országbeli termékértékesítéshez és beszerzéshez kapcsolódik. Lényege, hogy az elkövetők különböző ténylegesen működő vagy fantomcégeken keresztül kisméretű, de nagy értékű termékeket (például mobiltelefonokat, számítógépes chipeket) járatnak meg körkörösen, egymás után többször, két vagy több uniós és Unión kívüli ország között. Az első tagállamban lévő cég eladja a terméket a második tagállamban lévő cégnek, aki továbbértékesíti azt egy harmadik államban lévő társaságnak és így tovább, amíg a termék végül gyakran visszakerül a kiinduló társasághoz és a folyamat kezdődik elölről. Mivel egyik vevő sem minősül végfogyasztónak, így minden adásvétel után visszaigényelhetik az adót, amit ténylegesen soha nem fizet meg senki. A csalás egyes eseteinél a termék valójában nem is létezik, azt csak papíron mozgatják. Az adásvételeket általában strómanok, fiktív vagy fedővállalatok végzik hamis okiratok segítségével. Gyakran előfordul az is, hogy a tranzakciót követően a – fiktív, gyakran valós székhellyel se rendelkező – társaság teljesen eltűnik, fellelhetetlenné válik, vagy azt – csőd- vagy felszámolási eljárás eredményeképpen – fizetésképtelennek nyilvánítják és megszűntetik. Ezt nevezzük *eltűnő kereskedőnek (missing trader)*. A társaság eltűnése általában együtt jár a könyvelési, számlázási anyagok, és a cégiratok eltűnésével, ami tovább nehezíti a bizonyítást. A folyamatba akár jóhiszemű, a jogszabályoknak megfelelően működő vállalkozások is bevonhatók, akik nem is tudnak a HÉA-csalásról. A csalás során áru útja gyakran követhetetlenné válik, majd termék a továbbértékesítési láncolatban végül teljesen eltűnik, ami külön megnehezíti az elkövetők tetten érését és felelősségre vonását.[46]

---

[42] FARKAS: *i.m.* 30. Vö. ARONOWITZ–LAAGLAND–PAULIDES: *i.m.* 5-7, 14-18; BENCZE: *i.m.* 56-58, 64-65.

[43] ARONOWITZ–LAAGLAND–PAULIDES: *i.m.* 7-8; TIEGS: *i.m.* 78-79.

[44] ARONOWITZ–LAAGLAND–PAULIDES: *i.m.* 58-65; BENCZE: *i.m.* 63-65; FARKAS: *i.m.* 31; JÁRMAI Tamás: Az áfacsalás elleni küzdelem az adóhatóság szemszögéből. In: *Az Európai Unió pénzügyi érdekei védelmének büntetőjogi aspektusai – különös tekintettel az adócsalás, a korrupció, a pénzmosás és a büntetőjogi compliance nemzeti szabályozására, valamint a kiberbűnözésre* (szerk.: Farkas Ákos – Dannecker, Gerhard – Jacsó Judit). Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2019, 178-179; TIEGS: *i.m.* 79.

[45] BENCZE: *i.m.* 59; FARKAS: *i.m.* 31.

[46] ARONOWITZ–LAAGLAND–PAULIDES: *i.m.* 65-71; BENCZE: *i.m.* 60-63; MADAI Sándor: Nem csalás, de ámítás? Dogmatikai megjegyzések a PIF Irányelvhez. *Miskolci Jogi Szemle*, 2019/2. különszám, 138-139; MOLNÁR Gábor

Az adócsalás egyik legújabb módszere a *fiktív számlázás*, amelynek három esetét lehet elkülöníteni. Az első esetben a *számla ténylegesen fiktív tevékenységről került kiállításra*, amely mögött valós gazdasági tevékenység egyáltalán nem áll fenn, így a valótlan gazdasági eseményről kiállított számlákat befogadó gazdasági társaságok jogtalanul igényelhetnek vissza forgalmi adót. A második esetben a *számlán feltüntetett gazdasági esemény nem az azon szereplő felek között jön létre*, vagyis a termékértékesítést vagy szolgáltatásnyújtást nem a számlakibocsátóként megjelölt személy teljesíti. A harmadik esetben a bizonylat az azon feltüntetett felek között valóban létrejött gazdasági eseményt takar ugyan, az azonban *nem a bizonylaton szereplő tartalommal vagy feltételeknek megfelelően jött létre*. Az első két eset közös jellemzője, hogy a bizonylaton az adóáthárítás nem jön létre, a fiktív számla alapján a számlabefogadó olyan adóösszeget számol el és von le, amelyet a számlakibocsátó nem vall be és nem fizet be a központi költségvetésbe, mivel a számlákon szereplő gazdasági eseményeket egyáltalán nem, vagy nem ő maga teljesíti. A harmadik esetben a felek közötti *gazdasági esemény ténye nem vitatható*, azonban a fiktív számla a vételárra és az áthárított adó összegére, mint az adófizetési kötelezettség szempontjából jelentős tényre vonatkozóan *valótlan adatot tartalmaz*.[47]

4.2. A kiadási oldalt érintő bűncselekmények

4.2.1. A mezőgazdasági támogatásokra elkövetett csalások

A *kiadásokkal kapcsolatos csalások* egyik legfőbb célpontját a *mezőgazdasági alapok* jelentik, amelyek a mezőgazdasági termékekre exporttámogatásokat nyújtanak, garanciákat vállalnak, intervenciós vásárlásokat végeznek és egyéb mezőgazdasági támogatásokat nyújtanak.[48] Az exporttámogatások különösen ki vannak téve a különféle visszaéléseknek, mivel az exportot hagyományosan kevésbé szigorúan ellenőrzik, hiszen itt az importtal szemben olyan elvek, mint a vámok és a közös piac védelme nem játszanak szerepet.[49] A közös agrárpolitika bonyolultsága, összetettsége és az ezzel összefüggő szabályozási hézagok elsősegítik a csalások végrehajtását, ha pedig a termék egyszer elhagyta az Európai Unió területét, azt már csak indokolatlanul nagy apparátussal és magas költségekkel lehetne nyomon követni.[50]

Az importhoz hasonlóan az árukivitel vonatkozásában is gyakori módszer az *áruk minőségének, mennyiségének, súlyának, fajtájának és eredetének hamis megjelölése*, annak érdekében, hogy az elkövetők jogosulatlanul jussanak exporttámogatáshoz. Míg az import esetén a vám összegének csökkentése érdekében a nagy értékű terméket kisebb értékűnek tüntetik fel, vagy a valós mennyiségnél kevesebbet vallanak be, addig exportnál ennek ellenkezője történik: a nagyobb támogatási összeg reményében a kisebb érték helyett nagyobb értéket, vagy a valósnál nagyobb mennyiséget jelölnek meg. Hatékony módszert jelent a

---

Miklós: Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme, a költségvetési csalás bírói gyakorlata Magyarországon. In: *Az Európai Unió pénzügyi érdekei védelmének büntetőjogi aspektusai – különös tekintettel az adócsalás, a korrupció, a pénzmosás és a büntetőjogi compliance nemzeti szabályozására, valamint a kiberbűnözésre* (szerk.: Farkas Ákos – Dannecker, Gerhard – Jacsó Judit). Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2019, 167; TIEGS: *i.m.* 80-86. Bővebben lásd: SACKREUTHER, Kai: The criminal law protection of the financial interests of the European Union – Special issues: VAT fraud experience from Germany – Practical problems and answers in the prosecution's practice. In: *Az Európai Unió pénzügyi érdekei védelmének büntetőjogi aspektusai – különös tekintettel az adócsalás, a korrupció, a pénzmosás és a büntetőjogi compliance nemzeti szabályozására, valamint a kiberbűnözésre* (szerk.: Farkas Ákos – Dannecker, Gerhard – Jacsó Judit). Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2019, 113-115.

[47] BENCZE: *i.m.* 67; MOLNÁR: *i.m.* 166-167. Bővebben lásd: SACKREUTHER: *i.m.* 118-122.

[48] FARKAS: *i.m.* 31.

[49] KIS: *i.m.* 52; MENNENS: *i.m.* 132.

[50] MÁTYÁS: *i.m.* 149; TIEGS: *i.m.* 86, 90-91. Vö. SPINELLIS: *i.m.* 143.

támogatási rendszer kijátszására, ha az exportőr *rendeltetési helyként* olyan országot jelöl meg, ahová a kivitel magas exporttámogatással jár, majd az árut olyan országba viszi ki, amely alacsony támogatottságú, vagy nem részesül támogatásban. Végezetül előfordulhat olyan eset is, amikor az elkövetők olyan áru exportjára igényelnek támogatást, amely kizárólag *papíron létezik*, vagy ténylegesen *nem hagyja el az Európai Unió belső piacának területét*. A behozatalhoz kapcsolódó csalásokhoz hasonlóan az elkövetéshez általában ebben az esetben is gyakran *hamis, hamisított vagy valótlan tartalmú okmányokat és dokumentumokat* használnak fel.[51]

E területen az egyik leggyakrabban alkalmazott – a HÉA-csalásnál megismerthez hasonló – csalási metódus az *újraexportálási* vagy a *karusszel-módszer*. Ennek során az uniós exportőr kiváló minőségű terméket exportál egy Európai Unión kívüli államba, amiért nagy összegű támogatást kap. Ezt követően a támogatással kivitt terméket vagy illegálisan visszacsempészik az Unió területére, vagy az árut alacsony minőségűként importálja, ami miatt alacsonyabb vámot kell fizetnie. Az Unió területére visszavitt terméket végül ismét exportálják harmadik államba. A csalás során tehát a terméket ésszerű gazdasági ok nélkül, pusztán a jogellenes haszonszerzés céljából, körkörösen mozgatják, ami mindaddig ismételhető, amíg az áru fogyasztásra alkalmatlanná nem válik.[52]

Érdemes utalni arra, hogy a kiadási oldallal kapcsolatos támogatások jogosulatlan igénybevétele nem kizárólag az Európai Unión kívüli harmadik államokkal folytatott kereskedelemben fordulhat elő. Az Unión belül is számos olyan támogatási forma és kedvezmény van, amit az elkövetők – a meglévő joghézagok kihasználásával – jogosulatlanul igénybe vehetnek. A számtalan uniós jogi aktus és nemzeti jogszabály által szabályozott uniós agrárpolitika egy bonyolult rendszert alkot, amely rengeteg lehetőséget teremt a manipulációkra és a visszaélésekre. Gyakran alkalmazott módszer lehet az *áruk minőségére és mennyiségére vonatkozó hamis vagy túlzó nyilatkozatok tétele*, az *áru tárolásával kapcsolatban helytelen információk szolgáltatása*, vagy az *árura meghatározott kvóta túllépése és a kvótát meghaladóan megtermelt mennyiség eltitkolása*.[53]

4.2.2. A strukturális alapokból származó és a közvetlen támogatásokra elkövetett csalások

A kiadási oldalt érintő csalások másik területe a *strukturális alapokat* és a *közvetlenül nyújtott uniós támogatásokat* érinti. Az Európai Unió közvetlenül vagy az egyes strukturális alapokon keresztül számtalan célkitűzés megvalósítása érdekében folyósít támogatásokat különböző kedvezményezetteknek. Az uniós támogatások általában közbeszerzés, tender vagy más pályázat útján történik, a támogatási összeget az Európai Unió szerződés vagy egyoldalú támogatás útján ítéli oda a kedvezményezettnek, aki köteles megfelelni a támogatási feltételeknek.[54]

Az elkövetők az uniós támogatásokkal kapcsolatos jogsértéseket a támogatási eljárás két különböző szakaszában valósíthatják meg: egyrészt a *kedvezményezett kiválasztására irányuló pályázási eljárás során*, másrészt pedig az *elnyert pályázat végrehajtása során*. Az első esetben az elkövetők arra törekednek, hogy különböző jogellenes eszközökkel *befolyásolják a pályázati eljárást* annak érdekében, hogy azt ők nyerjék meg, vagy kedvezőbb feltételekkel nyerjék el. Ennek során gyakori módszer, hogy különböző cégek, társaságok *versenysértő megállapodásokat* kötnek egymással, annak érdekében, hogy a nyertes pályázó a lehető legnagyobb összegű támogatást nyerje el. A pályázati eljárás befolyásolásának másik tipikus

[51] DANNECKER: *i.m.* 580-581; FARKAS: *i.m.* 31-32; HECKER: *i.m.* 507-508; KIS: *i.m.* 52; LIGETI: *i.m.* 186; MENNENS: *i.m.* 132-133; RASNER: *i.m.* 125-126; SIEBER: *i.m.* 91; SPINELLIS: *i.m.* 143; TIEGS: *i.m.* 87-90.
[52] FARKAS: *i.m.* 31-32; HECKER: *i.m.* 508; KUHL: *i.m.* 261; MURAWSKA: *i.m.* 46; TIEGS: *i.m.* 90.
[53] DANNECKER: *i.m.* 581; LIGETI: *i.m.* 186-187; SIEBER: *i.m.* 93-94; TIEGS: *i.m.* 91-93.
[54] KUHL: *i.m.* 262.

módszere a *pályázatot kiíró szerv és a pályázó közötti együttműködés*, amely eredményeképpen az előbbi olyan feltételekkel írja ki a pályázatot, hogy azt kizárólag az érintett személy nyerhesse el, vagy a pályázati feltételek figyelmen kívül hagyásával ítéli az érintett ajánlattevőnek a pályázatot. A fenti módszerek nagyon gyakran együtt járnak a pályázatot kiíró tisztviselők megvesztegetésével is.[55]

Az uniós támogatások jogosulatlan igénybevételével kapcsolatban kedvelt megoldás a *többszörös finanszírozás*, amely során azonos tevékenységhez vagy projekthez több uniós és/vagy nemzeti forrást kívánnak igénybevenni. Az uniós forrásokra elkövetett szabálytalanságok elkövetése során a másik gyakorta alkalmazott módszer a *nem létező, az eltúlzott költségvetéssel megpályázott, a pályázati feltételeknek nem megfelelő vagy a hamis dokumentumokkal és számlákkal igazolt programokhoz történő támogatásigénylés*. Ennek során az elkövetők vagy olyan projekthez igényelnek támogatást, amelyet ténylegesen sose hajtanak végre, vagy pedig a pályázat végrehajtása során a támogatásra felvett összegeket nem teljes egészében, vagy a pályázati feltételektől és a szerződésben foglalt vállalásoktól eltérő célokra használják fel. A szabálytalanságok és manipulációk elfedése és leplezése érdekében az elkövetők előszeretettel élnek a *költségek mesterséges felduzzasztásának* eszközével, például azáltal, hogy a pályázatok végrehajtása során a kedvezményezettek bizonyos fiktív, nem valós feladatok ellátására hamis alvállalkozók közreműködését veszik igénybe. Az elkövetők rendszeresen alkalmazzák a *túlszámlázás* módszerét is, amely során a kedvezményezettek magasabb összegre állítanak ki számlát, mint amit a valós kiadások indokolnak. A fentiekkel összefüggésben a tettesek gyakran használnak fel hamis vagy hamisított dokumentumokat, igazolásokat és számlákat, valamint hamisítják meg a könyvelésüket is.[56]

5. Záró gondolatok

Ahogy az előbbiek alapján látható, az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő csalások és más jogellenes cselekmények változatos formákat ölthetnek és komoly károkat okoznak az Uniónak. A költségvetést károsító bűncselekmények elszaporodása ennélfogva – gazdasági és politikai okokból is – rákényszerítették az Európai Uniót a bűnözés e formája elleni fellépés megfelelő kereteinek megteremtésére.

A pénzügyi érdekek minél hatékonyabb és eredményesebb védelme érdekében az Európai Uniónak – a tagállamokkal szorosan együttműködve – egy *komplex, átfogó, a folyamatosan fejlődő bűnelkövetési formákra gyorsan és hatékonyan reagáló, alkalmazkodó csalás elleni politikát, eszköz- és intézményrendszert* kell kialakítani, amely magában foglalja az uniós költségvetés végrehajtásának ellenőrzését, a pénzügyi érdekeket sértő jogellenes cselekmények hatékony és eredményes megelőzését, felderítését és szankcionálását, valamint a költségvetésből jogellenes megszerzett vagy felhasznált összegek gyors visszaszerzését.[57]

Felhasznált irodalom

ARONOWITZ, A. A. – LAAGLAND, D. C. G. – PAULIDES, G.: *Value-Added Tax Fraud in the European Union*. Kugler Publications, Amsterdam – New York, 1996.

[55] KUHL: *i.m.* 262; MURAWSKA: *i.m.* 48.
[56] FARKAS: *i.m.* 32; HECKER: *i.m.* 508; KUHL: *i.m.* 261-262; MURAWSKA: *i.m.* 47-48; SIEBER: *i.m.* 94-95; TIEGS: *i.m.* 93-95.
[57] Lásd: FARKAS: *i.m.* 35.

BENCZE József: Az adócsalás leggyakrabban előforduló formái Magyarországon és az Európai Unióban. *Rendészeti Szemle*, 2007/11.

DANNECKER, Gerhard: Strafrechtlicher Schutz der Finanzinteressen der Europäischen Gemeinschaft gegen Täuschung. *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 3/1996.

DÍEZ, Carlos Gómez-Jara – HERLIN-KARNELL, Ester: Prosecuting EU Financial Crimes: The European Public Prosecutor's Office in Comparison to the US Federal Regime. *German Law Journal*, Vol. 19/5, 2018.

ERDŐS Éva: Az Európai Unió költségvetése. In: *Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió bűnügyi együttműködési rendszerében* (szerk.: Farkas Ákos). KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 2005.

ESSER, Robert: *Europäisches und Internationales Strafrecht*. C. H. Beck Juristischer Verlag, München, 2018.

FARKAS Ákos: *Büntetőjogi együttműködés az Európai Unióban*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.

FROMM, Ingo Erasmus: *Der strafrechtliche Schutz der Finanzinteresse der EG. Die Frage der Einführung einer supranationalen Strafrechtskompetenz durch Artikel 280 IV EGV*. Springer Verlag, Berlin – Heidelberg – New York, 2004.

HALÁSZ Zsolt: *Az Európai Unió költségvetésének szabályozása*. Pázmány Press, Budapest, 2018.

HECKER, Bernd: *Europäisches Strafrecht*. Springer Verlag, Berlin – Heidelberg, 2015.

HERBERT, Nico: *Strafrechtlicher Schutz von EU-Subventionen. Reichweite und Grenzen in Deutschland, Österreich und England am Beispiel nicht wirtschaftsfördernder Subventionen*. Duncker & Humblot GmbH, Berlin, 2013.

HOLÉ Katalin: Gondolatok az Európai Ügyészségről. In: *Györgyi Kálmán ünnepi kötet* (szerk.: Gellér Balázs). KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 2004.

HORVÁTH Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2011.

JACSÓ Judit: Freiheit und Sicherheit im Spiegel der Geldwäschebekämpfung in Europa. In: *Freiheit – Sicherheit – (Straf)Recht. Beiträge eines Humboldt-Kollegs* (Hrsg.: Karsai Krisztina – Nagy Ferenc – Szomora Zsolt). V&R unipress, Universitätsverlag Osnabrück, 2011.

JACSÓ Judit: *Europäisierung des Steuerstrafrechts am Beispiel der gesetzlichen Regelungen in Deutschland, Österreich und Ungarn*. Bíbor Verlag, Miskolc, 2017.

JACSÓ Judit: Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme. In: *Fejezetek az európai büntetőjogból* (szerk.: Farkas Ákos). Bíbor Kiadó, Miskolc, 2017.

JÁRMAI Tamás: Az áfacsalás elleni küzdelem az adóhatóság szemszögéből. In: *Az Európai Unió pénzügyi érdekei védelmének büntetőjogi aspektusai – különös tekintettel az adócsalás, a korrupció, a pénzmosás és a büntetőjogi compliance nemzeti szabályozására, valamint a kiberbűnözésre* (szerk.: Farkas Ákos – Dannecker, Gerhard – Jacsó Judit). Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2019.

KARSAI Krisztina: *Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései*. KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 2004.

KARSAI Krisztina: Ius Puniendi of the European Union. In: *Emlékek őrzője. Tanulmányok Lőrincz József tiszteletére* (szerk.: Hack Péter – Koósné Mohácsi Barbara). ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014.

KILLMANN, Bernd-Roland – SCHRÖDER, Jens: Betrugs- und Finanzdelikte (inkl. Steuerstraftaten). In: *Europäisches Strafrecht* (Hrsg.: Sieber, Ulrich – Satzger, Helmut – von Heintschel-Heinegg, Bernd). Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2014.

KIS Norbert: Közösségi jogharmonizáció és együttműködés a büntetőjogban különös tekintettel az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő csalásokra. In: *A jogbiztonság néhány konkrét kérdése az EU jogalkotásban és jogalkalmazásban* (szerk.: Brávácz Ottóné – Szűcs Tibor – Kis Norbert). Európai Tükör Műhelytanulmányok 50. ISM, Budapest 1999.

KLIP, André: The Substantive Criminal Law Jurisdiction of the European Public Prosecutor's Office. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 20/4, 2012.

KUHL, Lothar: The Criminal Law Protection of the Communities' Financial Interests against Fraud. Part I. *Criminal Law Review*, Vol. 45/4, 1998.

LIGETI Katalin: *Büntetőjog és bűnügyi együttműködés az Európai Unióban*. KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 2004.

LIGETI Katalin – SIMONATO, Michele: The European Public Prosecutor's Office: Towards a Truely European Prosecution Service? *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 4/1-2, 2013.

MADAI Sándor: Nem csalás, de ámítás? Dogmatikai megjegyzések a PIF Irányelvhez. *Miskolci Jogi Szemle*, 2019/2. különszám

MASIKA Edit – HARMATI Gergely: *Egységes belbiztonsági és jogi térség Európában. Bel- és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban*. ISM, Budapest, 1999.

MÁTYÁS Imre: Bűnügyi együttműködés az Európai Unióban különös tekintettel az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekre. *Publicationes Universitatis Miskolcinensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XVII. Miskolc University Press, Miskolc, 2007.

MENNENS, Emile: Fraud on the Financial Interests of the Community. In: *What Kind of Criminal Policy for Europe?* (ed.: Delmas-Marty, Mireille). Kluwer Law International, The Hague – London – Boston, 1996.

MISKOLCZI Barna: Aktuális kérdések az Európai Ügyészségről. *Ügyészek Lapja*, 2010/2.

MOLNÁR Gábor Miklós: Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme, a költségvetési csalás bírói gyakorlata Magyarországon. In: *Az Európai Unió pénzügyi érdekei védelmének büntetőjogi aspektusai – különös tekintettel az adócsalás, a korrupció, a pénzmosás és a büntetőjogi compliance nemzeti szabályozására, valamint a kiberbűnözésre* (szerk.: Farkas Ákos – Dannecker, Gerhard – Jacsó Judit). Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2019.

MURAWSKA, Agnieszka Aleksandra: *Administrative Anti-Fraud Measures within the European Union. Necessity and Means*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2008.

NÜRNBERGER, Silke: Die zukünftige Europäische Staatsanwaltschaft – Eine Einführung. *Zeitschrift für das Juristische Studium*, 5/2009.

OPPERMANN, Thomas – CLASSEN, Claus Dieter – NETTESHEIM, Martin: *Europarecht. Ein Studienbuch*. C. H. Beck Juristischer Verlag, München, 2014.

RASNER, Andreas: *Erforderlichkeit, Legitimität und Umsetzbarkeit des Corpus Juris Florenz*. Duncker & Humblot GmbH, Berlin, 2005.

RHEINBAY, Susanne: *Die Errichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft*. Duncker & Humblot GmbH, Berlin, 2014.

SACKREUTHER, Kai: The criminal law protection of the financial interests of the European Union – Special issues: VAT fraud experience from Germany – Practical problems and answers in the prosecution's practice. In: *Az Európai Unió pénzügyi érdekei védelmének büntetőjogi aspektusai – különös tekintettel az adócsalás, a korrupció, a pénzmosás és a büntetőjogi compliance nemzeti szabályozására, valamint a kiberbűnözésre* (szerk.: Farkas Ákos – Dannecker, Gerhard – Jacsó Judit). Wolters Kluwer Hungary, Budapest, 2019.

SATZGER, Helmut – ZIMMERMANN, Frank: The Protection of EC Financial Interests by Means of Penal Law. In: *European Cooperation in Penal Matters: Issues and Perspectives* (ed.: Bassiouni, M. Cherif – Militello, Vincenzo – Satzger, Helmut). Casa Editrice Dott. Antonio Milani, Padova, 2008.

SATZGER, Helmut: Grundsätze eines europäischen Strafrechts. In: *Europäisches Strafrecht mit polizeilicher Zusammenarbeit* (Hrsg.: Böse, Martin). Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2013.

SATZGER, Helmut: *Internationales und Europäisches Strafrecht. Strafanwendungsrecht – Europäisches Straf- und Strafverfahrensrecht – Völkerstrafrecht*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2016.

SIEBER, Ulrich: Eurofraud – Subventionsbetrug und Steuerhinterziehung zum Nachteil der Europäischen Gemeischaft. In: *Die Kontrolle der Anwendung des Europäischen Wirtschaftsrechts in den Mitgliedstaaten* (Hrsg.: Streinz, Rudolf – Dannecker, Gerhard – Sieber, Ulrich – Ritter, Markus). Verlag P.C.O., Bayreuth, 1998.

SPINELLIS, Dionysios D.: Das Corpus Juris zum Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Union. *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, 2/1999.

TIEGS, Heiko W. A.: *Betrugsbekämpfung in der Europäischen Gemeinschaft. Eine Bestandsaufnahme des englischen und deutschen Strafrechts zum Schutz der EG-Finanzinteressen*. Berliner Wissenschafts-Verlag, Berlin, 2006.

VÁRNAY Ernő – PAPP Mónika: *Az Európai Unió joga*. CompLex Kiadó, Budapest, 2005.

VERVAELE, John A. E.: *Fraud against the Community. The Need for European Fraud Legislation.* Kluwer Law and Taxation Publishers, Deventer – Boston, 1992.

VERVAELE, John A. E.: The European Public Prosecutor's Office (EPPO): Introductory Remarks. In: *Shifting Perspektives on the European Public Prosecutor's Office* (ed.: Geelhoed, Willem – Erkelens, Leendert H. – Meij, Arjen W. H.). Asser Press, Hága, 2018.

VOGEL, Joachim: Begriff und Ziele der Harmonisierung. In: *Europäisches Strafrecht mit polizeilicher Zusammenarbeit* (Hrsg.: Böse, Martin). Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2013.

WHITE, Simone: *Protection of the Financial Interests of the European Communities: The Fight against Frand and Corruption*. Kluwer Law International, The Hague – London – Boston, 1998.

WILLIAMS, Aled: Fighting fraud in the EU: a note on icebergs and evidence. *ERA Forum*, Vol. 14/2, 2013.

ZÖLLER, Mark A.: Eurojust, EJN und Europäische Staatsanwaltschaft. In: *Europäisches Strafrecht mit polizeilicher Zusammenarbeit* (Hrsg.: Böse, Martin). Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2013.

A MAGYAR PÉNZÜGYI FELÜGYELETI RENDSZER EGY ÉVSZÁZADA MAGYARORSZÁGON

A CENTURY OF FINANCIAL SUPERVISION IN HUNGARY

VARGA ZOLTÁN*

Absztrakt: 2013-ban jelentősen átalakult Magyarországon a pénzügyi szektor felügyeleti struktúrája és intézményrendszere, ami a leglátványosabban a mikroprudenciális felügyeleti funkció Magyar Nemzeti Bankba történő integrálásában mutatkozott meg. A tíz évvel ezelőtt végrehajtott hazai pénzügyi felügyeleti reform ugyanakkor ennél sokkal átfogóbb és jelentősebb volt. A globális pénzügyi válság és annak a magyar pénzügyi szektorra gyakorolt hatása rámutatott arra, hogy a pénzügyi stabilitás elérése érdekében nem elég a korábban alkalmazott pénzügyi felügyelési módszerek fejlesztése, hanem strukturális változtatásokra is szükség van. A mikroprudenciális felügyelés és a pénzügyi fogyasztóvédelem Magyar Nemzeti Bankba (MNB) való integrálása ezért kiegészült az MNB szanálási és makroprudenciális jogkörökkel való felruházásával is. Magyarországon ez úgy valósult meg, hogy a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (PSZÁF) beintegrálásával az MNB megkapta a teljes hazai pénzügyi szektor vonatkozásában a mikroprudenciális felügyeleti és fogyasztóvédelmi szerepkört, illetve új jogosítványokkal is felruházták annak érdekében, hogy makroprudenciális felügyeleti és szanálási hatóságként is működjön.[1] Figyelembe véve azt, hogy az MNB-nek már ezen változtatások előtt is voltak felügyeleti szerepkörei, például a fizetési rendszerrel vagy a bankok fizetőképességével kapcsolatban, mindezek a változások azt eredményezték, hogy 2013-ban lényegében egy új, több pénzügyi felügyeleti szerepkört egyidejűleg ellátó felügyeleti központ jött létre, egyértelműen meghatározott feladatokkal, széles körű felügyeleti jogosítványokkal, illetve olyan szakembergárdával, akiknek együttes szakértelme képes lefedni a pénzügyi szektorok tevékenységének egészét. Ez a változás jól illeszkedett a nemzetközi folyamatokba is, mivel bár a pénzügyi felügyeleti struktúrára nézve sem globális, sem európai uniós szinten nem határoztak meg egységes követelményrendszert, de a válságot követően egyre több ország mozdult el az integrált felügyeleti forma irányába (amelynek keretében a bankszektor, a tőkepiac, a biztosítási és a pénztári szektor felügyeletét ugyanaz a hatóság látja el). Tovább bővült azon országok köre is, ahol a jegybank vált felelőssé a pénzügyi szektor egészének vagy egy részének a felügyeletéért.[2]

Kulcsszavak: pénzügyi felügyelet, ÁPTF, MNB, PSZÁF

Abstract: In 2013, the supervisory structure and institutional set-up of the financial sector in Hungary underwent significant changes, most visibly reflected in the integration of the micro-prudential supervisory function into the Magyar Nemzeti Bank. However, the reform of financial supervision in Hungary ten years ago was much more comprehensive and significant. The global financial crisis and its impact on the Hungarian financial sector has shown that in order to achieve financial stability, it is not enough to improve the previously applied financial supervision methods, but structural changes are also needed. The integration of micro-prudential supervision and financial consumer protection into the Magyar Nemzeti Bank (MNB) was therefore complemented by the transfer of resolution and macro-prudential powers to the MNB. In Hungary, this has been achieved by integrating the State Financial Supervisory Authority (SFSA) into the MNB, giving it micro-prudential supervision and consumer protection functions for the entire domestic financial sector, and by giving it new powers to act as a macro-prudential and resolution authority. Considering that the MNB already had supervisory roles before these changes, for example in relation to the payment system or the solvency of banks, all these changes have resulted in the creation in 2013 of what is essentially a new supervisory centre with several financial supervisory roles at the same

* **DR. VARGA ZOLTÁN PhD**
egyetemi docens, tudományos és nemzetközi dékánhelyettes
Miskolci Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar
Államtudományi Intézet
Pénzügyi Jogi Tanszék,
3515 Miskolc - Egyetemváros,
zoltan.varga@uni-miskolc.hu
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4857-4439

[1] dr. KANDRÁCS Csaba (szerk.): Stabilitás és bizalom - A magyar pénzügyi felügyelés története, A Magyar Nemzeti Bank könyvsorozata, Magyar Nemzeti Bank, 2023. 9.
[2] dr. KANDRÁCS Csaba (szerk.): i.m. 10.

time, with clearly defined tasks, broad supervisory powers and a pool of professionals with combined *expertise to cover the whole range of financial sector activities. This change has also been well integrated into international developments, as although no common set of requirements for the financial supervisory architecture has been defined at either global or EU level, following the crisis, more and more countries have moved towards an integrated supervisory architecture (with the banking, capital markets, insurance and treasury sectors supervised by the same authority). The number of countries where the central bank has become responsible for the supervision of all, or part of the financial sector has also increased.*

Keywords: financial supervision, ÁPTF, MNB, PSZÁF

1. A magyar pénzügyi felügyeleti rendszer története a kezdetektől a rendszerváltásig

1.1.A felügyeleti rendszer kialakulása XX. század elején

Magyarországon a bankfelügyelés kezdetei a többi országhoz hasonlóan a jegybankon keresztül jelentek meg, az Osztrák–Magyar Monarchiában ez az Osztrák–Magyar Bankot jelentette. [3]

Az első világháborút követően a hitelintézetek tőkeállománya 2,8 milliárd pengőről 0,4 milliárd pengőre esett vissza. A közhangulat bankellenessé vált, a bankokat pedig a széttagoltság, elaprózottság jellemezte. A trianoni békeszerződés hatása meglátszott a bankok számának tekintetében is, ugyanis az 1917-ben működő 2430 intézményből 1562 került a határainkon kívülre. Ez azt jelentette, hogy az intézmények csaknem 70%-a került országon kívül. Igyekeztek centralizálni az intézményrendszert, ezért a tőkék jelentős többsége a fővárosi bankokhoz kerültek elsősorban. A határon túl maradt intézmények azonban megmaradtak és működőképesek voltak, alig befolyásolta őket a kívül rekedés.[4]

Hazánkban a bankfelügyelés első szervének az 1903-ban alapított Magyarországi Pénzintézetek Országos Szövetsége (MPOSZ) tekinthető. Magyarországon 1916. június 1. napjával alakult meg a Pénzintézeti Központ, mely kezdetben kizárólag azoknál a 20 millió koronánál kisebb alaptőkével rendelkező tagintézményeknél foganatosíthatott vizsgálatot, amelyek önként kérték azt, vagy amelyek tőle hitelt vettek fel.[5]

A Pénzintézeti Központ feladatai közé tartozott az üzletvitel rendszeres ellenőrzése, ezentúl pedig a különböző pénzintézetek gazdasági átalakulásáról, egyesüléséről, felszámolásáról és felülvizsgálatáról is találhatunk benne rendelkezéseket.[6]

A Pénzintézeti Központot követően alapítják meg a Magyar Nemzeti Bankot, melyről az 1924. évi V. törvénycikk rendelkezik. Ez a lépés jelentette az első igazán nagy lépést, mivel az első világháború óta nem volt az országban egy olyan szervezet, amely a pénzjegykibocsátás monopóliumával bírt volna, vagyis egy központi irányító hatóság. Az MNB a tényleges működését 1924. június 24-én kezdte meg, feladatai közé tartozott többek között az állami számlák vezetése, a jegybanki stabilizáció elérése és megtartása, valamint az államadósság kezelése is. Ez utóbbi az első világháborút követően jelentős mértékkel bírt. Ezen feladatain túl

[3] SEREGDI László: Út az integrált felügyelés felé, In: dr. KANDRÁCS Csaba (szerk.) STABILITÁS ÉS BIZALOM A magyar pénzügyi felügyelés története, A Magyar Nemzeti Bank könyvsorozata, Magyar Nemzeti Bank, 2023. 28.o. A felügyelet XIX.századi történetéről lásd bővebben: SEREG Péter (2022). A magyar pénzügyi felügyelet kialakulása és fejlődésének története a 19. században. Miskolci Jogi Szemle, 17(1), 97-111. https://doi.org/10.32980/MJSz.2022.1.1940 (2023. 12.27.)

[4] VARGA Bence: Pénzügyi felügyelés a két világháború közötti Magyarországon Hitelintézeti Szemle, 16. évf. 1. szám, 2017. március, 143–161. o. 144-145. o.

[5] SEREGDI László: Út az integrált felügyelés felé, In: dr. KANDRÁCS Csaba (szerk.) STABILITÁS ÉS BIZALOM A magyar pénzügyi felügyelés története, A Magyar Nemzeti Bank könyvsorozata, Magyar Nemzeti Bank, 2023. 29.o.

[6] 1916. évi XIV. törvénycikk a Pénzintézeti Központról.

az állam hiteléletét irányította és a bankrendszer irányítását, felügyeletét látta el, működését biztosította.[7]

1.2. A második világháborútól a rendszerváltásig

A második világháborút követően Magyarországon államosították a bankokat, a kisebb piaci szereplők pedig összevonásra kerültek.

A második világháború alatt a hitelezések teljes mértékben megszűntek, mivel a német megszállás és a Szálasi-rendszer teljes hitelleállást eredményezett. Ekkoriban a gazdaság koncentrációja a hadiiparra korlátozódott, elsődleges céllá vált a háború finanszírozása. Ezzel összefüggésben született meg az 1938. évi XXV. törvénycikk, amely azt foglalta magába, hogy a jegybank 30 millió pengőig terjedő hitelkeretet biztosít az állam számára, ezt a hitelkeretet pedig később 100 millió pengőre emelték.[8]

A háború alatt tőkehiány volt jellemző, ennek oka főként a háborús károk, melyek érték országunkat, valamint a pénz- és aranykészletek elhurcolása miatti nemesfémhiány. Ez a pénzintézetekre akkora hatással volt, hogy mindössze a saját működésükhöz szükséges előlegekhez jutottak hozzá az MNB-től. A háború végén (1945) indult meg a hitelezés jelentősebb mértékben, ami az ipar újraindításának és központilag meghatározott célok finanszírozását jelentette. Ezzel együtt jár, hogy a Pénzintézeti Központ újra megkezdete felügyeleti tevékenységét, eleinte csupán tájékoztatási felülvizsgálatot tartott, ennek az volt az oka, hogy az ellenőrzött intézmények banki tevékenységet nem, vagy csak alig végeztek. Ennek következménye az lett, hogy a Pénzintézeti Központ szerepe csökkenni látszott, hiába kezdte meg a későbbiekben a prudenciális-jellegű vizsgálatait is, olyan feladatokat is a hatáskörébe helyeztek, melyek nem felügyelési tevékenységek voltak.[9]

A háborút követően a pénzintézeteket államosították, egyszintű és centralizált bankrendszert hoztak létre, aminek következménye az lett, hogy a jegybanki és kereskedelmi banki funkciók is az MNB ellátása alá kerültek. Devizapiac nem működött, köszönhetően annak, hogy az MNB-nek devizamonopóliuma volt, emellett tőkepiacról, valamint értékpapírpiacról sem lehetett érdemben beszélni. Az MNB-hez képest a Pénzintézeti Központ szerepe tovább csökkent, 1950-re az alkalmazottak száma az 1260 főről lecsökkent először 630, majd később mindössze 524 főre. Ez természetesen annak tudható be, hogy az állam igyekezett teljes mértékben átvenni a felügyelő szerepét az országban, a Pénzügyminisztérium munkakörébe tartozott a felügyeleti feladatok elvégzése. A Pénzügyminisztériumon belül létrejött a Bank- és Hitelügyi Főosztály, azonban ez felügyeletet nem végzett, csak a bankok működését követte figyelemmel. 1955-től bővült ki az MNB ellenőrző funkciója, amely alapján minden vállaltnál jogosult volt ellenőrzést folytatni. Ezek azonban nem csupán ellenőrzési feladatok voltak, hanem lényegében államigazgatási jellegűvé váltak.[10]

Az 1968-as új gazdasági mechanizmus következményeként a központosítottan irányított gazdaság megmaradt, a jegybanki monopólium továbbra is élt, azonban meg kell jegyezni, hogy 1971-ben a Beruházási Bank átalakult és Állami Fejlesztési Bank lett belőle, valamint 1979-ben a Közép-európai Nemzeti Bank Rt. (CIB Bank Rt.) jött létre az 1/1977. számú PM rendeletnek köszönhetően.[11]

---

[7] 1924. évi V. törvénycikk a Magyar Nemzeti Bank létesítéséről és szabadalmáról.

[8] 1938. évi XXV. törvénycikk a Magyar Nemzeti Bank létesítéséről és szabadalmáról szóló 1924: V. törvénycikk módosításáról és kiegészítéséről és az ezzel összefüggő egyes pénzügyi intézkedésekről

[9] VARGA Bence (2019) *A hazai pénzügyi felügyelés helyzete a második világháború időszakától a „felügyeleti rendszerváltozás" kezdetéig (1939–1986).* POLGÁRI SZEMLE: GAZDASÁGI ÉS TÁRSADALMI FOLYÓIRAT, 15 (4-6). pp. 74-84. ISSN 1786-6553 77.

[10] VARGA Bence (2019): i.m. 78.

[11] 1/1977. (I. 24.) PM rendelet a külföldi pénzintézetek tartós képviseletéről

2. A rendszerváltást követő pénzügyi felügyeleti rendszer

2.1.Állami Bankfelügyelet

Az Állami Bankfelügyelet így 1987. január 1-jén, a kétszintű bankrendszer létrehozásával egy időben alakult meg a Pénzügyminisztérium pénzintézeti önálló osztályából. Az Állami Bankfelügyeletet jogszabályi szinten először az állami bankfelügyeletről szóló 55/1986. (XII. 10.) MT-rendelet említi meg, amely 1987. január 1-jétől lépett hatályba. Ez az MT-rendelet az Állami Bankfelügyeletet olyan elsőfokú államigazgatási szervként nevezi meg, amelyen keresztül a pénzügyminiszter ellátja a bankok, a szakosított pénzintézetek és a banktevékenység állami felügyeletét. Az Állami Bankfelügyelet tehát ekkor még nem önállóan, hanem a Pénzügyminisztérium keretein belül működött. Már ez az MT rendelet is számos fontos szabályt határozott meg, így többek között előírta, hogy a bank létesítéséhez, tevékenységi körének meghatározásához és módosításához szükséges engedélyt az Állami Bankfelügyelettől kell kérni, szabályozta a bank alapításához szükséges minimum tőkekövetelményt, illetve feljogosította a felügyeletet ellenőrzések végzésére, adatszolgáltatások bekérésére és intézkedések meghozatalára. Az Állami Bankfelügyelet így 1987. január 1-jén, a kétszintű bankrendszer létrehozásával egy időben alakult meg a Pénzügyminisztérium pénzintézeti önálló osztályából. 1990-re az Állami Bankfelügyeleten már közel 60 fő dolgozott, a helyszíni ellenőrzéseket és a portfólió minőségének vizsgálatát azonban a nagyobb kereskedelmi bankoknál ekkor még elsősorban nemzetközi auditor cégek megbízásával végezte a felügyelet. A bankokra vonatkozó prudenciális szabályok folyamatosan fejlődtek, de az Állami Bankfelügyelet intézményi jellegű átalakítására csak 1991-ben került sor. A pénzintézetekről és a pénzintézeti tevékenységről szóló 1991. évi LXIX. törvény az Állami Bankfelügyeletet a Kormány felügyelete alatt működő országos hatáskörű államigazgatási szervként határozta meg, amely önálló költségvetési szervként működött. Ezzel a megoldással az Állami Bankfelügyelet kikerült a Pénzügyminisztérium szervezetéből, de teljes önállósággal mégsem rendelkezett, mert legfontosabb döntéseit, így például a pénzintézeti vezető visszahívását vagy a pénzintézeti tevékenységi engedély visszavonását csak a Bankfelügyeleti Bizottság egyetértésével adhatta ki. Ebben a bizottságban a bankfelügyeleti vezetőkön és az állam képviselőin túl a pénzintézetek szakmai érdekképviseleti szervezeteinek egy-egy képviselője és három független, a pénzintézetek tevékenységét magas szinten ismerő szakértő is részt vett. Bár a Bankfelügyelet rendelkezett jogszabályalkotási jogosítvánnyal, de ezen felhatalmazás alapján csak az igazságügy-miniszter és a Bankfelügyeleti Bizottság egyetértésével adhatott ki bankfelügyeleti rendelkezést. A felügyeleti önállóság ilyen módon való gyengítése azért is hibás volt, mert egyrészt bár a döntéseket lényegében a Bizottság hozta, azokért jogilag a Bankfelügyeletnek kellett felelnie, így a döntések miatt a Bankfelügyelettel és nem a Bizottsággal szemben indítottak pereket, másrészt pedig mert a Bizottságban olyan döntéshozók is szerepet kaptak, akik nem feltétlenül bankfelügyeleti szempontok alapján foglaltak állást. A bankfelügyelet ezekben az években nagyon nehéz helyzetben volt, mivel a piac túlnyomó részét kitevő, akkor még állami tulajdonban lévő nagybankok már alapításukkor nagyon alacsony tőkével rendelkeztek. A gazdasági helyzet romlásával pedig jelentős veszteségeket szenvedtek el, ráadásul a szabályozás nemcsak, hogy nem ösztönözte, hanem egyenesen gátolta azt, hogy ezekre a veszteségekre felkészüljenek és céltartalékokat képezzenek. A rossz számviteli szabályozás pedig lehetővé tette, hogy a be nem folyt kamatbevételeiket is nyereségként tüntethessék fel.

A kereskedelmi bankok szintén küzdöttek a minőségi munkaerő hiányával, és a megfelelő belső szabályozások kialakításához is hiányzott a szakértelem és a tapasztalat. Ezek

a rendkívül nehéz körülmények vezettek végül azokhoz az állami konszolidációs lépésekhez, amelyek végre megerősítették és működőképessé tették a magyar bankrendszert. [12]

2.2.Állami Biztosításfelügyelet

Az Állami Biztosításfelügyeletet a bankfelügyelethez hasonlóan egy minisztertanácsi rendelet hozta létre (az állami biztosításfelügyeletről szóló 56/1986. [XII. 10.] MT-rendelet), amely 1987. január 1-jén lépett hatályba. A rendelet sok hasonlóságot mutat a bankfelügyeletet létrehozó rendelettel, így a jogszabály ebben az esetben is úgy fogalmazott, hogy a biztosítóintézetek és a biztosítási tevékenység felügyeletét a pénzügyminiszter az Állami Biztosításfelügyelet útján gyakorolja. A felügyelet hatásköre a belföldi székhelyű biztosítókra, továbbá a belföldön folytatott biztosítási tevékenységre terjedt ki. Az MT-rendelet a bankfelügyelethez hasonló témaköröket szabályozott, az engedélyezési, adatszolgáltatási, ellenőrzési és intézkedési jogosítványokat. Bár a jogszabály szerint az Állami Biztosításfelügyelet elsőfokú államigazgatási szerv volt, de a pénzügyminiszternek alárendelve működött. Lényeges különbség volt azonban a bankfelügyeleti MT-rendelethez képest, hogy azt is kimondta, hogy a pénzügyminisztert a biztosítási tevékenység fejlesztésében, felügyeleti feladatainak ellátásában a biztosítók és a biztosítottak képviselőit tömörítő *Országos Biztosítási Tanács* segíti. Az Állami Biztosításfelügyelet működésének első éveiben komoly problémát jelentett, hogy a biztosítási reform során az újonnan létrehozott biztosítók között a biztosítási szerződések nem egyenlően, hanem ágazatonként kerültek elosztásra, így csak nagyon lassan tudott beindulni a tényleges verseny. A monopóliumok feloldásával és új biztosítók alapításával azonban lassan kezdtek kialakulni a piaci körülmények. A piaci verseny fokozódását a külföldi tulajdonú biztosítók és az új biztosítási termékek megjelenése is mutatta. A biztosítási tevékenységet Magyarországon a második világháborút követően ugyan nem lehetett piaci alapúnak tekinteni, de a biztosítási szakma a szocializmus időszakában is működött és fejlődött. A rendszerváltás és az új gazdasági helyzet a biztosításfelügyelet számára ezért annyiban kedvezőbb volt, hogy lényegesen könnyebb volt hozzáértő szakembereket találni, mint a bankfelügyelethez. A régi termékek átalakítása és az új piaci árszabások kidolgozása azonban jelentős kihívás volt a biztosítók és a felügyeleti szakemberek számára is. A felügyeleti hatóság a termékengedélyezési funkcióján keresztül, igaz csak korlátozott értelemben, de fogyasztóvédelmi funkciókat is betöltött, illetve a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás üzletág kapcsán árszabályozói szerepet is ellátott. A szabályozás kihívásait a 90-es években jól jellemezte, hogy a biztosítási törvény, amely végül 1996-ban lépett hatályba, egy ötéves előkészítő és egyeztető munkát követően születhetett csak meg. A törvény elsődleges célja a hazai biztosítási jogszabályok európai szabályozási normákkal való összhangjának megteremtése volt. Bár a felügyeleti hatóság jogkörei egyértelműen bővültek az új törvény megalkotásával (pl. felügyeleti biztos kirendelése), de továbbra is a pénzügyminiszter felügyelete alatt állt, és önálló központi hivatalként működött.[13]

2.3.Állami Értékpapír-felügyelet

Annak ellenére, hogy a kötvényről már 1982-ben született egy törvényerejű rendelet, ami alapján Magyarországon már a 80-as években is történtek értékpapír-kibocsátások, az Állami Értékpapír-felügyelet csak később került felállításra az 1990. március 1-jétől hatályos, az egyes

[12] SEREGDI László: i.m. 29-31.
[13] SEREGDI László: i.m. 32. o. Lásd bővebben: SZÉPLAKI Valéria és VÉRTESY László (2022) *A biztosításfelügyelet története Magyarországon a rendszerváltozástól napjainkig.* JOGTÖRTÉNETI SZEMLE, XX (1). pp. 45-51. ISSN 0237-7284 45.

értékpapírok nyilvános forgalomba hozataláról és forgalmazásáról, valamint az értékpapírtőzsdéről szóló 1990. évi VI. törvény alapján.
A törvény szerint a Felügyelet államigazgatási szerv volt, amelynek illetékessége az ország egész területére kiterjedt. A jogszabály a Felügyelet hatáskörét a hatálya alá tartozó értékpapírok nyilvános forgalomba hozatalának és forgalmazásának, valamint a tőzsde működésének felügyeletére terjesztette ki. Az Állami Értékpapír-felügyelet sem önállóan tevékenykedett, hanem működését a pénzügyminiszter felügyelte, és bár a vezetőjét a Kormány nevezte ki, de szervezeti és működési rendjét a pénzügyminiszter állapította meg.
Az Állami Értékpapír-felügyelet hatásköre a törvény alapján kezdetben az értékpapírok nyilvános forgalomba hozatalának és forgalmazásának, valamint a tőzsde működésének felügyeletére terjedt ki. Később ezek a feladatkörök folyamatosan bővültek, így 1992-től a befektetési alapokról szóló 1991. évi LXIII. törvény alapján ez a hatóság látta el a befektetési alapkezelők engedélyezését, felügyeletét és a befektetési alapok nyilvántartásba vételét is. 1994-től pedig az árutőzsdéről és az árutőzsdei ügyletekről szóló 1994. évi XXXIX. törvény előírásai szerint ez a felügyeleti hatóság látta el az árutőzsdéhez, valamint az árutőzsdei tagokhoz kapcsolódó engedélyezési, jóváhagyási és felügyeleti feladatokat is, ezzel egyidejűleg a neve is bővült, és *Állami Értékpapír- és Tőzsdefelügyeletre* változott.
A hazai értékpapírpiacra a bankszektorhoz hasonlóan jellemző volt, hogy az első szabályokat még érdemi gyakorlati tapasztalatok hiányában kellett megalkotni, így az értékpapírtörvény első változata gyorsa elavulttá vált, amit folyamatosan fejleszteni kellett. Nemcsak a fogalmak és az eljárási szabályok, így különösen a bennfentes kereskedésre vonatkozó előírások felülvizsgálata, hanem a felügyeleti jogosítványok bővítésére is szükség volt. A 90-es évek elejének a nehézségei sajnos az értékpapírpiacot sem kerülték el, több olyan csalás és botrány is kipattant, amely jelentősen visszavetette a tőkepiacba vetett bizalmat. A hazai szabályozás abban sem volt sokáig egyértelmű, hogy mennyire és milyen formában engedi be a bankokat a tőkepiacra.[14]

Itt kell megemlíteni, egy fontos jogszabályt az 1991. évi LXIX. törvényt a pénzintézetekről és a pénzintézeti tevékenységről. A szabályozás tárgykörét, vagyis a pénzintézeti tevékenységet a törvény a következők szerint állapítja meg, 4. §-ában, hogy mi az, ami ide tartozik és mi az, ami nem:

Pénzintézeti tevékenység a következő tevékenységek üzletszerű vagy rendszeres végzése: mások pénzének betétként történő elfogadása, ideértve a takarékbetét elfogadását is (betétügylet), hitel és kölcsön nyújtása (hitel-, illetve kölcsönügylet), pénzforgalmi szolgáltatások nyújtása, ideértve a bankszámla vezetését és a készpénz nélküli fizetési forgalom lebonyolítását (bankszámlaügylet), bankgarancia vagy bankkezesség vállalása, ha a kötelezettség pénzben teljesítendő (garanciaügylet), bankletét elfogadása, valamint a befektetési alap letétkezelés (bankletéti, illetve befektetési alap letéti ügylet), a külön jogszabály szerint kizárólag pénzintézet által kibocsátható értékpapír (letéti jegy stb.) nyilvános forgalomba hozatala (értékpapír forgalomba hozatali ügylet), pénz- és kölcsönügyletek közvetítése (banküzynöki tevékenység), saját számlára vagy bizományosként (más számlájára) történő adásvételi (kereskedelmi) tevékenység az alábbi körben:

1. pénzpiaci eszközök (váltó, csekk) vásárlása, ideértve a váltó leszámítolását is (leszámítolási ügylet),

2. deviza- és valutaügylet, kivéve az r) pontban meghatározott pénzváltási tevékenységet,

3. határidős, illetve opciós pénzügyi ügylet,

[14] SEREGDI László: i.m. 34.

4. átruházható értékpapírral végzett műveletek, kivéve az egyes értékpapírok forgalomba hozataláról, forgalmazásáról, valamint az értékpapír-tőzsdéről szóló 1990. évi VI. törvény (értékpapírügylet),

5. kamat-, illetve árfolyamkockázati csereügylet;

Továbbá az elszámolásforgalom lebonyolítását végző elektronikus átutalási rendszerek működtetése (elszámolásforgalmi ügylet), értékpapír-kezelés, értékpapír-letétkezelés (értékpapír-letéti ügylet), követelések megvásárlása (faktoring ügylet), készpénzt helyettesítő fizetési eszközök kibocsátása és velük fizetési forgalom lebonyolítása (pl. csekk, hitelkártya, utazási csekk), pénzügyi lízing, vállalkozások tőkeösszetételével, tőkeellátásával, valamint összevonásával, szervezeti átalakításával és megvásárlásával kapcsolatos szolgáltatások, továbbá az ezekhez kapcsolódó tanácsadás, fejlesztési terv megvalósításával kapcsolatos összetett szolgáltatások (pl. a megvalósítás szervezése, befektetésen keresztül történő tőkejuttatás stb.), továbbá az ezekhez kapcsolódó tanácsadás, az ügyfél megbízása, illetve hozzájárulása alapján a hitelképesség vizsgálatával, igazolásával kapcsolatos szolgáltatások, értéktárgyak, értékpapírok stb. biztonsági megőrzése (széfügylet), pénzváltási tevékenység (pénzváltási ügylet).

Azonban nem minősül pénzintézeti tevékenységnek a tanácsadási tevékenység, ha azt kizárólagosan vagy más, de nem pénzintézeti tevékenységgel együttesen végzik.

A Kormány - az Állami Bankfelügyelet javaslatára - a Magyar Nemzeti Bankkal egyetértésben, a pénzintézetek szakmai-érdekképviseleti szervezeteinek véleményét kikérve, más tevékenységet is pénzintézeti tevékenységnek minősíthet.[15]

Ezek közül a legfontosabb feladata természetesen a pénzintézeti rendszer biztonságos működésének biztosítása volt. Ezen feladatát pedig ellenőrzési és engedélyezési tevékenységgel volt hivatott ellátni. Bankfelügyeleti engedélyre volt szükség a következő tevékenységek körében:

A Bankfelügyelet engedélye szükséges

- pénzintézet tevékenységi körének meghatározásához, illetve meghatározott pénzintézeti tevékenységnek a pénzintézet által történő végzéséhez;
- a pénzintézet tevékenységi körének módosításához;
- pénzintézet fiókjának, bankképviseletének, illetve egyéb vállalkozásának külföldön történő létesítéséhez, továbbá a pénzintézet külföldi vállalkozásban történő részesedés szerzéséhez;
- pénzintézetek átalakulásához, egyesüléséhez, szétválásához.[16]

2.4. Az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárak Felügyelete

Az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárak Felügyeletét az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról szóló 1993. évi XCVI. törvény hozta létre, és szervezetét tekintve hasonlóan működött, mint a többi pénzügyi felügyeleti szerv. A Pénztárfelügyelet is a pénzügyminiszter felügyelete alatt önálló központi hivatalként működő, elsőfokú államigazgatási szerv volt, elnökét és helyetteseit a pénzügyminiszter nevezte ki ötéves időtartamra, szervezeti és működési szabályzatát is a pénzügyminiszter hagyta jóvá. A Pénztárfelügyelet mellett egy Pénztártanács is működött, amely azonban nem döntéshozó, hanem csak tanácsadó funkciót töltött be. A jogalkotóknak a törvény megalkotásával az volt a céljuk, hogy a kötelező társadalombiztosítás és az üzleti alapon köthető kiegészítő biztosítási szerződések mellett legyen az öngondoskodásnak egy közbülső formája is.

[15] 1991. évi LXIX. törvény a pénzintézetekről és a pénzintézeti tevékenységről 4§ (3)
[16] 1991. évi LXIX. törvény a pénzintézetekről és a pénzintézeti tevékenységről 9§ (1)

A hatóság neve 1997-től változott *Állami Pénztárfelügyeletre*, amikor a magánnyugdíjpénztárak felügyeletével is megbízták.[17]

Ez az intézmény ellenőrzési, intézkedési, engedélyezési, valamint bírságolási jogkört gyakorolt az egészségpénztár, az önsegélyező pénztár és a nyugdíjpénztár fölött is. A legfontosabb jogköre az engedélyezési eljárás volt.[18] Ezen törvény tételesen felsorolja, hogy mikor van szükség az Állami Pénztárfelügyelet engedélyére:

A Felügyelet engedélye szükséges
- a pénztár tevékenységének megkezdéséhez
- a pénztárak ideiglenes tagzárlatához, tevékenységének szüneteltetéséhez;
- a pénztár kiegészítő vállalkozási tevékenységéhez;
- a pénztár átalakulásához;
- a pénztár tevékenységének lezárásához;
- ingatlanértékelő alkalmazásához;
- választható portfóliós rendszer működtetéséhez és módosításához.[19]

Az MNB-n belül működő mikroprudenciális felügyeleti ágnak Magyarországon tehát négy jelentős elődszervezete volt, az Állami Bankfelügyelet, az Állami Értékpapír-felügyelet, az Állami Biztosításfelügyelet, valamint az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárak Felügyelete. Ezek az elődszervezetek a 80-as évek végén, 90-es évek elején a rendszerváltáshoz kapcsolódóan jöttek létre, és jelentős szerepet játszottak a pénzügyi szektor szabályozásának kidolgozásában, illetve új felügyeleti módszerek kifejlesztésében. Ebben az időszakban még jelentős problémát okozott, hogy nagyon kevés olyan szakember állt rendelkezésre, akik tapasztalattal rendelkeztek volna egy piaci alapon működő pénzügyi szervezet működésével és felügyeletével kapcsolatban, de ezeket a kezdeti nehézségeket sikerült áthidalni.
Ezeknek a felügyeleti hatóságoknak az integrálása végül két lépcsőben történt meg 1997-ben és 2000-ben, majd 2013-ban került sor az akkor már integrált felügyeleti funkció MNB-be olvasztására.[20]

2.5. Az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet megalakulása

A hazai bankszabályozás egyik folyamatosan visszatérő kérdése a 90-es években az volt, hogy a bankok végezhessenek-e közvetlenül befektetési szolgáltatási tevékenységet. A banki és befektetési szolgáltatási tevékenység elkülönítésére a legfontosabb indok az Egyesült Államokban 1933-tól alkalmazott Glass–Steagall-törvény volt. Az 1929–33-as gazdasági világválság okainak feltárása során ugyanis az amerikai szabályozók arra a következtetésre jutottak, hogy a válságot jelentősen felerősítette az a tény, hogy a bankok befektetési szolgáltatási tevékenységet is végezhettek. A kérdés első ízben a Budapesti Értéktőzsde 1990-es újraalapításakor merült fel. Ekkor a bankok lehetőséget kaptak értékpapír-kereskedelemhez kapcsolódó szolgáltatások végzésére, de ez a joguk 1993-tól megszűnt. A pénzintézeti törvény első változata még sajátos banki formaként rendelkezett a befektetési bankokról, amely azonban nem terjedt el Magyarországon, és később ki is került a jogszabályból. Még ebben az időszakban sem kellett azonban teljes mértékben elkülöníteniük ezt a tevékenységet, a nagyobb bankok ugyanis rendelkezhettek olyan leányvállalattal, amelyik befektetési szolgáltatási tevékenységet végzett. Az univerzális bankrendszer témaköre azért volt kulcsfontosságú a hazai

[17] SEREGDI László: i.m. 34.
[18] VARGA Bence (2018) *Pénzügyi felügyeleti feladatokat kizárólagosan ellátó központi bankok Kelet-Közép-Európában = Central Banks with Exclusive Financial Supervisory Duties in Central and Eastern Europe.* POLGÁRI SZEMLE: GAZDASÁGI ÉS TÁRSADALMI FOLYÓIRAT, 14 (1-3). pp. 287-298. ISSN 1786-6553 289.
[19] 1993. évi XCVI. törvény az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról 59.§
[20] SEREGDI László: i.m. 29.

pénzügyi felügyelés szempontjából, mert az *Állami Bankfelügyelet és az Állami Értékpapír- és Tőzsdefelügyelet 1997-ben végrehajtott összeolvadásának a legfőbb indoka az volt, hogy a bankok ismételten engedélyt kaphattak árutőzsdeügynöki, befektetési szolgáltatási, kiegészítő befektetési szolgáltatási tevékenység végzésére.* Mivel ezzel a lépéssel lényegében megszűnt a két pénzügyi szektor közötti korábbi elkülönítés, ezért célszerűnek tűnt az addig külön működő felügyeleti hatóságok összeolvadása is. Az ily módon létrejött *Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet* legfontosabb feladatai közé tartozott az új szervezeti struktúra kialakítása, az informatikai rendszerek összehangolása, módszertani fejlesztésként pedig a jogszabály alapú felügyelésről a kockázati alapú felügyelésre való áttérés. Az új felügyeleti hatóság szervezeti struktúráját megvizsgálva azonban látható, hogy az alapvetően a korábbi két elődfelügyelet szervezeti felépítésén alapult, ténylegesen csak kevés felügyeleti funkció (engedélyezés és jogérvényesítés) került szektorokon átívelő vezetés alá. Bár a felügyeleti hatóság az összeolvadással nagyobb szervezetet és kiterjedtebb jogköröket kapott, egy fontos kérdésben szűkült a tevékenysége, mert elvesztette a korábban létező bankfelügyeleti rendelkezés kibocsátási jogosítványát, így a korábban kiadott BAF-rendelkezések pénzügyminiszteri rendeletként kerültek kiadásra. Pozitív változás volt ugyanakkor, hogy megszűnt a korábbi Bankfelügyeleti Bizottság, aminek a működése az Állami Bankfelügyelet időszakában jelentősen korlátozta a felügyeleti önállóságot.[21]

A Felügyelet tevékenységének célja a pénzügyi szolgáltatási, kiegészítő pénzügyi szolgáltatási, befektetési szolgáltatási, kiegészítő befektetési szolgáltatási, elszámolóházi, befektetési alapkezelési tevékenységet végző szervezet, illetve személy, valamint a tőzsdék prudens működésének, tulajdonosaik gondos joggyakorlásának, a pénz- és tőkepiac zavartalan, illetve eredményes működésének az elősegítése, a pénz- és tőkepiaci szervezetek ügyfelei érdekeinek védelme, a piaci viszonyok átláthatóságának, továbbá a tisztességes és szabályozott piaci verseny fenntartásának elősegítése.[22]

A Felügyelet hatásköre kiterjedt:

- a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény,
- az értékpapírok forgalomba hozataláról, a befektetési szolgáltatásokról és az értékpapír-tőzsdéről szóló 1996. évi CXI. törvény,
- a befektetési alapokról szóló 1991. évi LXIII. törvény,
- az árutőzsdéről és az árutőzsdei ügyletekről szóló 1994. évi XXXIX. törvény,
- a közraktározásról szóló 1996. évi XLVIII. törvény,
- az egyes szakosított hitelintézetekről szóló törvény.[23]

A Felügyelet vezetője az elnök, akinek feladatait a törvény taxatíve felsorolta:

A Felügyelet elnöke

- irányítja a Felügyelet munkaszervezetét,
- gyakorolja a Felügyelet alkalmazottai felett a munkáltatói jogokat,
- irányítja a Felügyelet gazdálkodását,
- képviseli a Felügyeletet,
- ellátja mindazokat a feladatokat, amelyeket jogszabály vagy a Felügyelet szervezeti és működési szabályzata a hatáskörébe utal,
- tanácskozási joggal részt vesz a Kormány ülésén a Felügyelet feladatkörét érintő kérdések tárgyalásakor.[24]

[21] SEREGDI László: i.m. 35-36.
[22] 1996. évi CXIV. törvény az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyeletről 2. §
[23] 1996. évi CXIV. törvény az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyeletről 3. §
[24] 1996. évi CXIV. törvény az Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyeletről 8. §

3. A szabályozás következő mérföldköve: a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének létrejötte

2000 áprilisától kezdte meg a működését a korábbi Állami Pénz- és Tőkepiaci Felügyelet, az Állami Biztosításfelügyelet és az Állami Pénztárfelügyelet összeolvadásából létrejött új integrált felügyeleti hatóság a *Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete* (a továbbiakban: PSZÁF).[25] Az integrált felügyeleti formát a pénzügyi csoportok térnyerése, a pénzügyi szolgáltatások közötti határvonalak gyengülése, valamint az új típusú kockázatok megjelenése indokolta. Az új felügyeleti hatóság együttesen csaknem ezer pénzügyi szervezet felügyeletéért vált felelőssé, és elsődleges céljai között a felügyeleti kultúrák egységesítése és a felügyelés preventív jellegének erősítése szerepelt. A szervezeti felépítés is ezeket a célokat tükrözte, ennek megfelelően a szervezeti tagolás az egyes felügyeleti funkciók mentén történt meg (felügyeleti ellenőrzés, elemzés és módszertan, engedélyezés és jogérvényesítés, panaszügyintézés), az egyes szektorokon belüli koordinációért pedig a szervezeti struktúrán kívül álló kiemelt felügyeleti tanácsadók voltak felelősek. [26]

3.*1* *A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének jogállása*

A PSZÁF egy országos hatáskörű közigazgatási szerv volt, amely a Kormány irányítása alatt működött. A pénzügyminiszter látta el a felügyeletét, más személy vagy szervezet által nem volt utasítható. A PSZÁF jogi személynek minősült, amely budapesti székhellyel önállóan gazdálkodó költségvetési szervként végezte a törvény által meghatározott feladatait.[27]

A Felügyelet határozatai ellen fellebbezésnek nem volt helye, a saját jogkörében hozott végzéseit és határozatait sem megsemmisíteni, sem módosítani és megváltoztatni sem lehetett. A Fővárosi Bírósághoz lehetett egyedül bírósági igényérvényesítés jogcímen fordulni. A felülvizsgálatnak azonban nem volt halasztó hatálya, így a határozat végrehajtásának szempontjából nem volt releváns, viszont, ha törvénysértő volt ez a határozat, akkor kártérítési igényt lehetett benyújtani. A Felügyeletnek továbbá jogában állt a feladatkörét érintő jogszabályokkal kapcsolatosan javaslatot tenni.

A PSZÁF hatásköre és feladatai

A törvény taxatíve felsorolással élt, amelyben meghatározta, hogy milyen szervek, személyek és tevékenységek fölött rendelkezett hatáskörrel a Felügyelet:

A Felügyelet hatásköre kiterjedt:

- a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII.,
- az értékpapírok forgalomba hozataláról, a befektetési szolgáltatásokról és az értékpapír-tőzsdéről szóló 1996. évi CXI. törvény,
- a befektetési alapokról szóló 1991. évi LXIII. törvény,
- az árutőzsdéről és az árutőzsdei ügyletekről szóló 1994. évi XXXIX. törvény,
- a biztosítóintézetekről és a biztosítási tevékenységről szóló 1995. évi XCVI. törvény,
- az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról szóló 1993. évi XCVI. törvény,
- a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény,
- a közraktározásról szóló 1996. évi XLVIII. törvény,
- az egyes szakosított hitelintézetekről szóló törvények,

[25] 1999. évi CXXIV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről
[26] SEREGDI László: i.m. 36.
[27] 1999. évi CXXIV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről 1. § (1)-(3)

- a kockázati tőkebefektetésekről, a kockázati tőkealapokról szóló 1998. évi XXXIV. törvény hatálya alá tartozó szervezetek, személyek és tevékenységek felügyeletére.[28]

Feladatai és az ahhoz kapcsolódó jogi következmények is felsorolásra kerültek a törvényben, melyek a következők voltak:

A Felügyelet ellátta mindazon feladatokat, amelyet törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kiadott jogszabály a hatáskörébe utalt. A Felügyelet eljárására az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvényt az e törvényben és a 3. §-ban felsorolt törvényekben foglalt eltérésekkel kellett alkalmazni. A Felügyelet határozata ellen közigazgatási úton jogorvoslatnak nem volt helye. A Felügyelet véleményezési joggal rendelkezett a pénzügyi rendszert, illetőleg a felügyelt intézményeket és személyeket érintő jogszabályok előkészítése során, valamint javaslatot tehetett e jogszabályok megalkotására. A Felügyelet tevékenységéről minden év március 31-éig beszámolt a Kormánynak, továbbá minden év július 31-éig közzétette éves tájékoztatóját. A Felügyelettel szemben - hatósági jogkörben hozott határozatai miatt - kártérítési igény csak akkor volt érvényesíthető, ha a Felügyelet határozata vagy mulasztása törvénysértő volt, és a bekövetkezett kárt közvetlenül ez idézte elő.[29]

A Felügyelet feladatai között szerepelt a nemzetközi együttműködés is. Tekintettel a pénzügyi és tőkepiaci tevékenységek nemzetközi jellegére, helyénvaló, hogy az Európai Közösség egységesítő hatású szabványai és a különböző országok felügyeleti hatóságai között meglévő nemzetközi együttműködés a Hatóságot bevonta a munkakapcsolatokba. A törvény lehetővé tette a Felügyelőség számára, hogy külföldi felügyeleti hatóságokhoz forduljon, külföldi megkeresésekre válaszoljon, valamint részt vegyen nemzetközi szakmai szervezetek munkájában. A törvény kimondta, hogy a nemzetközi együttműködés keretében kapott és szolgáltatott információk és adatok csak meghatározott célokra használhatók fel.

3.2. A PSZÁF működésének alapelvei

A Felügyelet az egységes jogalkalmazás érdekében olyan alapelveket írt elő, melyek betartása és figyelembevétele mellett történhetett egy eljárás, melyet a Felügyelet folytatott le. Nem újdonság, hogy ezen alapelvekben olyan alapvető értékek szerepeltek, melyek a pénzügyi rendszer védelmét szolgálják.

Arányosság elve

A Felügyelet csak azt használja fel, ami céljai eléréséhez megfelelő és szükséges. A Felügyelet csak akkor hozhat intézkedéseket, ha ezek az intézkedések hatékonyan szolgálják a célkitűzések elérését. A szankciók kiszabásakor figyelembe veszik az egyes intézmények jellemzőit és méretét, majd megvizsgálják a pénzügyi rendszer egészére gyakorolt hatást.[30]

Függetlenség és elszámolhatóság elve[31]

A PSZÁF önálló közigazgatási szerv volt, és ennek következtében nem kérhetett és nem fogadhatott el utasításokat a törvényben meghatározottakon kívül más szervtől, például a pénzügyminisztertől, aki felügyelte a Felügyeletet. A jogszabályi felhatalmazás lehetővé tette, hogy felügyeleti, ellenőrzési és szabályozási hatásköröket gyakoroljon. A függetlenség azt jelentette, hogy pártatlan, vagyis azt, hogy a folyamat mentes a politikai vagy gazdasági

[28] 1999. évi CXXIV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről 3. §
[29] 1999. évi CXXIV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről 4. §
[30] Glavanits Judit: A pénzügyi piac szabályozásának és felügyeletének új irányai. *Kálmán János (szerk.): A pénzügyi piac szabályozásának és felügyeletének aktuális kérdései* (2015) 125. o.
[31] Bihari Péter: A jegybanki függetlenség és elszámoltathatóság a válság előtt és után Közgazdasági Szemle, IXIV. évf., 2017. június (573–593. o.) 573. o.

szereplők befolyásától, elfogultságtól vagy előítélettől. Igazságos: pártatlan bíró nem támogatja, vagy nem foglal állást egy vitában vagy nézeteltérésben. Semleges: pártatlan megfigyelő. Az Alkotmány által ráruházott feladatok végrehajtása során felelősségteljesen járt el. Az a tény, hogy a hatóság a központi költségvetés része, azzal a kötelezettséggel járt, hogy a Kormány irányába be kellett jelentenie, valamint el kellett számolniuk a bevételeket és kiadásokat. Ez az elszámoltathatóság hozzájárult a közpénzek hatékony és átlátható felhasználásának biztosításához.[32]

Mérlegelés és fokozatosság elve

A Felügyelet mérlegelési jogkörében, a meghatározott kritériumok alapján dönt, figyelembe véve az eset sajátosságait. A hatóság fokozatosan lép fel, a legenyhébb intézkedésekkel kezdve a legsúlyosabbak felé haladva.

Méltányosság és egyenlő elbírálás elve

Ez az elv biztosítja, hogy a hasonló eseteket azonos módon értékeljék ezen eljárás keretében, amennyiben a kritériumok ezt lehetővé teszik. A hatóságnak ugyanúgy kell értékelnie a pénzügyi intézményeket és azok magatartását, ha hasonlóságot tapasztal a korábbi esetekkel. Nem tehet különbséget közöttük. A diszkréció a méltányossághoz köthető. A Felügyelet az ügyfél kérésére a hatáskörébe tartozó ügyben történő döntéshozatal során figyelembe vehet különböző körülményeket, amelyek megváltoztathatják a döntést. Tegyük fel, hogy például egy ügyfél kéri a rá valamilyen pénzügyi szabálysértés miatt kiszabott bírság csökkentését. A hatóság az ügyfél pénzügyi hátterét és egyéb körülményeit figyelembe véve helyt ad a kérelemnek.[33]

Versenyképesség fokozásának elve

A versenyképesség elvét a 2004-es európai uniós csatlakozás után fogalmazták meg, ami azt jelentette, hogy a Felügyeletnek a közösségi célkitűzésekkel összhangban kellett ellátnia feladatait. A versenyképesség a gazdasági növekedést azáltal ösztönözheti, hogy a vállalkozásokat termékeik és szolgáltatásaik fejlesztésére, hatékonyabbá tételére és új technológiákba való beruházásra ösztönzi. A versenyképes gazdaság a fogyasztók számára is több választási lehetőséget és jobb minőségű árukat és szolgáltatásokat biztosít. E cél elérése érdekében modern felügyeleti eszközöket és szabályozási módszereket alkalmaztak, amelyek hozzájárultak a pénzügyi intézmények és a nemzetgazdaság egészének fejlődéséhez.[34]

Kiszámíthatóság és nyilvánosság elve

Az Alaptörvény kimondja a nyilvánosság elvét a közigazgatási szervek közpénzekkel való gazdálkodásában. Ez az elv kötelezi a közigazgatási szerveket a közpénzekkel való nyílt, átlátható és kellő gondossággal történő gazdálkodásra.[35] A Felügyelet kötelezettségei közé tartozik tehát, hogy a tevékenységeivel kapcsolatos valamennyi információt a polgárok rendelkezésére bocsájtsa, és átlátható legyen a döntéshozatal során. Az intézmények ellenőrzését és vizsgálatát is, átlátható módon kellett végezni. A kiszámíthatóság követelményének úgy igyekezett megfelelni a Felügyelet, hogy egy előkészített működési politikát fogalmaztak meg és tettek közzé előre, ami segített a piaci szereplőknek a hosszú távú tervezésben.[36]

---

[32] 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya 49/D

[33] KOVÁCS Árpád: Az ellenőrzés rendszere és módszerei. *Perfekt Kiadó, Budapest* (2007). 187. o.

[34] Európai Unió Működéséről szóló Szerződés "Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata. 2010. március 30." *Az Európai Unió Hivatalos Lapja C* 83 (2010).

[35] Magyarország Alaptörvénye 39. cikk

[36] 1999. évi CXXIV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről 6. §

3.3. A PSZÁF szervezeti felépítése

A Felügyelet szervezetét kifejezetten úgy alakították ki, hogy megfeleljen annak a követelménynek és célkitűzésnek, hogy a pénzügyi intézményeket átfogóan felügyelni lehessen, valamint, hogy hatékony és megbízható felügyeletet tudjanak végrehajtani és érvényesíteni. Ez lehetővé teszi, hogy a szervezetek világosan lássák az erősségeket és gyengeségeket. A szervezet alapvetően funkcionális területekre volt felosztva, ami azt jelentette, hogy az egyes részlegek a szervezet teljes tevékenységének csak egy kis részéért voltak felelősek.

A Felügyeletet az elnök vezette, akit az Országgyűlés a miniszterelnök javaslatára hat évre választott meg. Az elnök helyettesét pedig a miniszterelnök jelölte ki, illetve mentette fel a pénzügyminiszter javaslatára, természetesen szintén hat évre. A Felügyelet elnökének munkája nagy részét a pénzügyek kezelése és a pénzmozgások nyomon követése tette ki. Gondoskodnia kellett arról is, hogy a szervezet zökkenőmentesen működjön, és mindenki elégedett legyen azzal, ahogyan a szervezet működik. Ezen túlmenően a törvény tanácskozási joggal ruházta fel, amely lehetővé tette számára, hogy részt vegyen az Országgyűlésben, és véleményt nyilvánítson minden olyan kérdésben, amely kifejezetten a feladatkörét érintette.[37]

A Felügyelet a szervezeti és működési szabályzat szerint felügyeleti igazgatóságokra, főosztályokra és osztályokra tagolódott. Az igazgatóságok a felügyelet fő tevékenységi területei szerint szerveződtek, külön egységek foglalkoztak az ellenőrzéssel, az engedélyezéssel, jogérvényesítéssel, ügyfelekkel való kapcsolatokkal, panaszok intézésével, az elemzéssel és a módszertannal, illetve az informatikával és nyilvántartásokkal. A PSZÁF kulcsfontosságú felügyeleti tanácsadókat is alkalmazott, akik egy-egy piaci terület - például a pénzügyi piacok, a tőkepiacok, a biztosítás és a pénzügyek - fontosabb szabályozási kérdéseit figyelemmel kísérhették és kezelhették.

Később kerültek a Felügyelet szervezetébe, egészen pontosan 2002-ben az úgynevezett *Felügyeleti Tanács*, valamint Hivatal. A Tanács tagjainak kinevezései a miniszterelnök javaslatára történtek, akiket a köztársasági elnök nevezett ki hat évre. A Tanács az elnök irányítása alatt működött, mivel maga az elnök is tanácsadó szervként működött. A hatáskörébe tartozott a szakmai munka irányítása és az ellenőrzési módszerek meghatározása. Ezen túlmenően a Tanács felelt a Felügyelet szervezeti és működési szabályzatának és ajánlások elkészítéséről. Ezek az ajánlások azonban nem voltak kötelező erejűek, mindössze afféle útmutatásként szolgáltak. Az eljárásokra vonatkozó iránymutatást is a Tanács feladata volt kidolgozni, ezek a különböző stratégiák megállapításai voltak.[38]

A Hivatal élén a főigazgató állt, ő volt az operatív irányítója. A főigazgatónak két helyettese volt, akiket a miniszterelnök nevezett ki hatéves időtartamra. A főigazgató vezette a Felügyeleti Hivatalt, csak az elnök felé volt elszámolási kötelezettsége, mivel ezen tevékenységét az ő irányítása alatt folytatta. Jogában állt továbbá részt venni a Felügyeleti Tanács ülésein, ellenőrzési és munkáltatói jogot is gyakorolt a Felügyelet alkalmazottai felett.[39]

3.4. A PSZÁF működési struktúrája

A Felügyelet működésének célját az 1999. évi CXXIV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről állapította meg. A törvény szerint a Felügyelet célja a következő volt:

„A pénz- és tőkepiac zavartalan és eredményes működésének, a pénzügyi szervezetek ügyfelei érdekei védelmének, a piaci viszonyok átláthatóságának, valamint a tisztességes és

[37] 1999. évi CXXIV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről 7-8. §
[38] 1999. évi CXXIV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről 9/B. §
[39] 1999. évi CXXIV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről 7. §

szabályozott piaci verseny fenntartásának elősegítése, illetve a pénzügyi szervezetek prudens működésének, tulajdonosaik gondos joggyakorlásának folyamatos felügyelete."[40]

Tehát röviden a Felügyelet tevékenysége a pénzügyi és tőkepiacok zavartalan és hatékony működésének előmozdítására, a pénzügyi intézmények ügyfeleinek érdekvédelmére, a piaci kapcsolatok átláthatóságának biztosítására, valamint a tisztességes és szabályozott verseny fenntartására irányult a pénzügyi szolgáltatások területén.

Mivel ekkoriban ez Európai Unióhoz történő csatlakozás előfeltételeinek megteremtése élvezett prioritást az ország gazdaságát tekintve figyelemmel kellett lennie az integrálódó közösség pénzügyi célkitűzéseire is. Ez abban nyilvánult meg, hogy a magyar piacot megbízhatóvá kellett tenni annyira, hogy egy másik tagállam is biztonságosan részt tudjon venni benne, minimalizálni kellett a kockázatokat. Ehhez szükség volt arra is, hogy a pénzügyi bűnözések megállításában és visszaszorításában is szerepet vállaljon a Felügyelet. Az Európai Unió célja a pénzügyi területen a gazdasági együttműködés és fejlődés előmozdítása volt, ami összhangban van a legtöbb ország belső célkitűzéseivel, így Magyarországéval is abban kellett lennie. Ehhez egy összevont rendszerre volt szükség, és ezzel az összevont rendszer létrehozásával a korábban különálló feladatokat össze kellett vonni, így az eljárási kötelezettségeket egy intézmény hatáskörében kellett egységesíteni. Az ellentétet úgy oldotta fel a jogalkotó, hogy a PSZÁF törvényben valamennyi pénzügyi ágazatra vonatkozóan általános feladat- és eljárásrendet hozott létre, az egyes ágazatokra vonatkozó konkrét szabályokat, eszközöket, intézkedéseket és eljárásokat pedig ágazati szinten törvényben szabályozta.[41]

3.5. A PSZÁF eljárásai és a kapcsolódó szabályok

A Felügyelet eljárásaira alkalmazandó törvény a 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól volt, tekintettel arra, hogy a Felügyelet közigazgatási szervnek minősült. A törvénynek megfelelően az ügyfélnek a felügyeleti eljárás során is joga volt a dokumentumokba való betekintéshez, ami bizonyos esetekben korlátozható volt. Az eljárás nyelve általában a magyar volt, kivéve azokat az ügyfeleket, akiknek nem magyar az anyanyelve. A Felügyelet az általa meghatározott célkitűzéseknek megfelelően elvégezte a szükséges eljárásokat. Legfontosabb szempontja a folyamatosság fenntartása volt, mivel a piaci szereplőket csak folyamatos felügyelet mellett lehetett hatékonyan ellenőrizni. Az eljárás fő eszközei az engedélyezés, az ellenőrzés, az információgyűjtés és a bírságok voltak. A hatóság mindig a leghatékonyabb eszközt választja, annak eredményességétől függően.[42]

A Hatóság legfontosabb eljárási eszköze az engedélyezés, amely szigorú felelősséggel tartozik a pénzügyi intézmények működésének megkezdéséért. Ha egy pénzügyi intézmény vagy személy működési engedélyt kap, holott nem kellett volna, az később komoly kockázatot jelenthet a pénzügyi szektorra nézve. A Felügyeletnek nagyon körültekintőnek kellett lennie az engedély megadásakor, mivel az ő döntésükön múlott, hogy melyik szervezet kap engedélyt a piacra lépésre. A Felügyeletnek meg kellett győződnie arról, hogy a szervezet jó hírű, és jó szolgáltatást nyújt az ügyfeleknek. A jogszabály általános szabályokat tartalmazott, azonban valamennyi intézményre külön-külön ágazati szabályozások vonatkoztak. Ezek a szabályok az egyes intézmények hatáskörére vonatkoztak, és meghatározták, hogy milyen rendelkezéseknek kell megfelelniük.[43]

A törvény az engedélyezést két szakaszhoz kötötte: az alapításhoz és a tevékenység folytatásához, azaz a működéshez. Az engedélyezési folyamat kezdetét minden esetben a

[40] 1999. évi CXXIV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről 2. §
[41] 1999. évi CXXIV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről
[42] 1999. évi CXXIV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről 11/E. §
[43] 1999. évi CXXIV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről 11/K. §

kérelem leadása jelentette, melyhez hiánypótlási lehetőség is adott volt, ez utóbbi pedig az ügyintézési időt megszakította, vagyis nem számított bele a határidőbe. Ez az ügyintézési határidő 90 napos volt, mind az alapításhoz, mind a tevékenység lefolytatásához benyújtott kérvényt illetően. Ez volt az általános szabály, azonban a hitelintézetekre és a pénzügyi vállalkozásokra speciális szabály vonatkozott. A hitelintézeteknél az engedélyezés két szakaszra oszlott fel, mivel alapítási és működési kérelmet is be kellett nyújtaniuk. Az alapítási kérelem mellé az alapító okiratot, míg a működési kérelem mellé a szervezet működési szabályzatának tervezetét volt szükséges csatolni. Erre azért volt szükség, mert a Felügyeletnek meg kellett vizsgálnia, hogy az adott hitelintézet a jegyzett tőkéjének a felét befizette e. Hogyha a Felügyelet eljárásában megállapította, hogy a hitelintézet teljesítette ezen kötelezettségét, akkor a kérelemnek helyt adva megadta az alapítási engedélyt. Ezután a hitelintézetnek 6 hónap állt rendelkezésére ahhoz, hogy a működéséhez szükséges, törvény által előírt személyi és tárgyi feltételeknek eleget tegyen, és megkaphassa működési engedélyét is. A pénzügyi vállalkozások esetében egyszerűbb volt a kérelem benyújtása, mivel nekik elegendő volt az alapítási kérelmet benyújtani, amely magába foglalta a működési engedély iránti kérelmet is, természetesen csak abban az esetben, ha minden megfelelően volt elkészítve hozzá.[44]

A felügyeleti ellenőrzés a jogszabályban meghatározottak szerinti rendszeres adatszolgáltatáson, illetve a Felügyelet által lefolytatott ellenőrzési eljáráson alapult. A Felügyelet az általa hivatalosan ismert tények - így különösen a rendszeres adatszolgáltatás - alapján közvetlenül is alkalmazhat intézkedést. A Felügyelet a pénzügyi szervezetnél átfogó ellenőrzést vagy célvizsgálatot, valamint több pénzügyi szervezetnél témavizsgálatot végezhetett. A Felügyelet határozatainak teljesülését utóvizsgálatban vagy adatszolgáltatás alapján ellenőrizte. A pénzügyi szervezet, a bankképviselet, illetve a kibocsátó köteles volt a Felügyelet számára az ellenőrzést lehetővé tenni, illetőleg a Felügyelettel együttműködni, biztosítva az ellenőrzéshez szükséges adatokhoz, információkhoz való hozzáférést.[45]

Az intézmények tevékenységét annak vizsgálatával is értékelték, hogy a pénzügyi szolgáltatásokat nyújtó szervezetek vezetői hogyan kezelték az egyéb forrásokból származó pénzösszeget. Az ellenőrzési folyamat módszerét úgy alakították ki, hogy a problémákat korai szakaszban azonosítsák, amikor még lehetőség van az ellenük való fellépésre. Ez elsősorban abban nyilvánult meg, hogy a Felügyelet folyamatosan figyelemmel kísérte az ilyen szervezetek működését és megoldási alternatívákkal készült, az esetlegesen felmerülő problémákkal szemben. Ehhez kapcsolódóan jött létre két fajta ellenőrzési forma, a helyszíni ellenőrzés és a helyszínen kívüli ellenőrzés. [46]

A helyszíni ellenőrzést magától értetődően a szervezet székhelyén vagy egyéb szervezeti helyén lehetett megtartani. A folyamat úgy működött, hogy a Felügyelet által kiküldött személy megbízólevéllel érkezett az adott helyszínre, ahol az adott szervezetnek minden dokumentumot és szükséges adatot az együttműködési kötelezettség jegyében, ennek a személynek a szolgálatára kellett nyújtani. Az ellenőrzés tartásáról a Felügyelet 15 nappal korábban, írásban értesítette a pénzügyi szervezetet. Az ellenőrzés legfeljebb hat hónapig tarthatott, majd annak a végén 60 nap állt a Felügyelet rendelkezésére, hogy a begyűjtött információk alapján megállapításokat tegyen, amely megállapítását az ellenőrzött szervezettel írásban közölni volt köteles. Erre természetesen azért volt szükség, hogy a szervezet, ha észrevételeket szeretett volna hozzáfűzni a Felügyelet megállapításaihoz, ezt megtehesse, erre 15 napos határidőt írt elő a törvény. A 15 nap letelte után pedig, ha volt észrevétel, ha nem, a Felügyelet 45 napos határidőn belül határozatot hozott az ellenőrzéssel kapcsolatban.[47]

[44] 1999. évi CXXIV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről 11/L. §
[45] 1999. évi CXXIV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről 11/M. §
[46] 1999. évi CXXIV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről 11/N. §
[47] 1999. évi CXXIV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről 11/O. §

A Felügyelet eljárásai közé tartozott még az intézkedés, a piacfelügyeleti eljárás, különböző fogyasztóvédelmi feladatok, valamint a végrehajtás is, amelyekre e tanulmány keretében nem térek ki.

3.6. A PSZÁF szabályozását módosító jogszabályok

A PSZÁF-et létrehozását megállapító 1999. évi CXXIV. törvényt követően a jogalkotó több változtatást is eszközölt a szervezet működésével kapcsolatban. Egészen pontosan két új jogszabály jött létre, amelyek módosították a szervezet tevékenységét. Az első a 2007. évi CXXXV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről a második pedig a 2010. évi CLVIII. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről.

A 2007. évi CXXXV. törvény változtatásai nem voltak nagy volumenűek. A Felügyelet hatáskörében történt bővítéseket foglalja össze, amelyeket fel is sorol:

Ez alapján a Felügyelet látta el:
- az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról szóló 1993. évi XCVI. törvény,
- a Magyar Export-Import Bank Részvénytársaságról és a Magyar Exporthitel Biztosító Részvénytársaságról szóló 1994. évi XLII. törvény,
- a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII.,
- a lakástakarékpénztárakról szóló 1996. évi CXIII. törvény,
- a jelzálog-hitelintézetről és a jelzáloglevélről szóló 1997. évi XXX. törvény,
- a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló 1997. évi LXXXII. törvény,
- a Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló 2001. évi XX. törvény,
- a tőkepiacról szóló 2001. évi CXX. törvény,
- a biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló 2003. évi LX. törvény,
- az elektronikus pénzt kibocsátó szakosított hitelintézetről szóló 2004. évi XXXV. törvény,
- a távértékesítés keretében kötött pénzügyi ágazati szolgáltatási szerződésekről szóló 2005. évi XXV. törvény,
- foglalkoztatói nyugdíjról és intézményeiről szóló 2007. évi CXVII. törvény,
- a befektetési vállalkozásokról és az árutőzsdei szolgáltatókról, valamint az általuk végezhető tevékenységek szabályairól szóló 2007. évi CXXXVIII. törvény, valamint
- a pénzmosás megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2003. évi XV. törvény hatálya alá tartozó szervezetek, személyek és tevékenységek felügyeletét.[48] Látható tehát, hogy mely törvények alá tartozó szervezetek, személyek és tevékenységek felügyeletével bővítették a Felügyelet hatáskörét.

A Felügyelet szervezeti egységében nem hozott változást ez a módosítás, ugyanis megmaradt a hivatal és a Felügyeleti Tanács szekció. A Felügyeleti Tanács öt tagból álló intézmény volt, melynek vezetője a tanács elnöke volt. Azonban főigazgató két helyettesével irányította a szervezetet.[49]

A nyilvánosságra hozatali kötelezettség tekintetében került sor nagyobb változásra. A Felügyelet egy nyilvános elektronikus információs rendszert kellett, hogy megalkosson, amelyet bárki számára elérhetővé kellett tennie és naprakész információkat kellett feltüntetni az általa felügyelt, hatáskörébe tartozó szervezetekről. Ez természetesen annak volt a következménye, hogy a technika az előző törvény óta akkorát fejlődött, hogy már az elektronikus forma bevezetése nem várathatott tovább magára. Másik oka az Európai Unióba való belépés, amely megkövetelte ezt az információ szolgáltatást. A törvény tételesen felsorolta, hogy mely információkat szükséges a szervezet honlapján közzétenni, pl.: a Felügyelet által

[48] 2007. évi CXXXV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről 4. §
[49] 2007. évi CXXXV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről 11. §

kiadott tevékenységi engedéllyel rendelkező, illetve nyilvántartásba vett szervezetek és személyek jegyzékét.[50]

A Felügyelet bevételi forrásai között megjelent a felügyeleti bírság is, amivel a kibővíthették a profitjukat és ezt sok formában fel lehetett használnia a szervezetnek, pl.: a bírák továbbképzésére vagy az ügyfelek tájékoztatására fordították az ebből befolyt összeget.[51]

A következő módosító jogszabály a 2010. évi CLVIII. törvény volt, amelynek az elsődleges célja az új Alaptörvénnyel történő összehangolás volt. Az Alaptörvény alapján pedig kimondásra kerül, hogy a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét ellátó szervre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg, amely azt jelentette, hogy immár nem a pénzügyminiszternek volt alárendelve a Felügyelet, csak a törvénynek, hiszen önálló alkotmányos szervvé vált.[52]

Alapvetően nagy változásokat nem hozott ez a módosítás sem, részletesebb lett, valamint egyértelműen az volt a célja, hogy a nemzetközi és EU-s követelményeknek meg tudjon felelni a Felügyelet. Ennek a legfőbb oka az volt, hogy a PSZÁF tagja lett az Európai Pénzügyi Felügyeleti Rendszernek.[53] Ez természetesen azt a felelősséget hordozta magában, hogy a Felügyeletnek a döntései meghozatalakor figyelembe kellett venni, azok nemzetközi és európai hatásait.

A szervezetét illetően annyi változás történt, hogy elnök megnevezést kapott a Felügyelet vezetője, akinek két alelnök segítette a munkáját. Az elnököt a miniszterelnök javaslatára, a köztársasági elnök nevezte ki hat évre, az alelnököket pedig az elnök javaslatára, a miniszterelnök nevezte ki, szintén hat évre. Megjelenik az úgynevezett Pénzügyi Békéltető Testület, melynek elnökét a Felügyelet elnöke nevezte ki hat évre. Már ebből is látszik, hogy a Felügyelet elnöke nagyobb felelősséggel bír, de ezt bizonyítandó a jogszabály felruházta őt a rendeletalkotás jogkörével is. Az elnök független volt és nem volt utasítható sem, a Kormány ülésein részt vehetett, amennyiben a napirendi pontok a feladatkörét érintették.[54]

Az egyik legfőbb újítást a Pénzügyi Stabilitási Tanács jelentette. A Pénzügyi Stabilitási Tanács célja az volt, hogy tevékenységével összhangot teremtsen egyrészt a pénzügyi közvetítő rendszerben működő intézmények egyedi kockázatait felügyelő, mikroprudenciális felügyelet, másrészt a pénzügyi rendszer egészét veszélyeztető rendszerkockázatok figyelemmel követése, a makroprudenciális felügyelet között.[55] A Tanács tagjai a következők voltak: a Felügyelet elnöke, az MNB elnöke és a pénz-, tőke- és biztosítási piac szabályozásáért felelős miniszter alkotta konzultációs testület.[56]

A Tanács feladatait is feltünteti a törvény, amelyek a pénzügyi stabilitási célok érdekében folyamatos figyelemmel kísérése a hazai pénzügyi rendszer egészének, illetve a pénzügyi piacoknak a stabilitásának, számba vétele a rendszer egészét potenciálisan veszélyeztető, a pénzügyi folyamatok által generált kockázati tényezőknek, elemzése azoknak az intézményi, vagy egy-egy terméktípushoz, ezek gyors elterjedéséhez kapcsolódó kockázatoknak, amelyek veszélyt jelenthetnek a rendszer egészére nézve, nyomon követése a nemzetközi és az európai piacokon zajló fejleményeknek és fellépő olyan kockázatoknak, amelyek a magyar pénzügyi rendszer egészének szempontjából veszélyt hordozhatnak, és megvitatása az esetleges szükséges tennivalóknak, szükség esetén a Tanács javaslatot tett a Kormánynak jogszabály megalkotására vagy törvényalkotás kezdeményezésére, illetve a Kormány tagjának jogszabály megalkotására is.[57] A Tanács az elnök összehívására tartott ülést,

[50] 2007. évi CXXXV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről 8-9. §
[51] 2007. évi CXXXV. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről 26. § c)
[52] Magyarország Alaptörvénye 41. cikk (2) (a 2013. évi módosítása előtt)
[53] 2010. évi CLVIII. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről 3. § (6)
[54] 2010. évi CLVIII. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről 13-14. §
[55] 2010. évi CLVIII. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről 32. § (1)
[56] 2010. évi CLVIII. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről 32. § (2)
[57] 2010. évi CLVIII. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről 33. §

legalább három havonta egyszer, azonban bármely tag kérésére öt munkanapon belül összehívható volt.[58]

Összességében ez a módosítás sem hordozott sok lényegi változást, azonban az MNB elnökének szerepvállalása a Pénzügyi Stabilitási Tanácsban előrevetíthette azt, hogy előbb vagy utóbb az MNB hatáskörébe fog kerülni a pénzügyi felügyeleti rendszer egésze. Alapvetően kimondható, hogy a módosítás célja a pénzügyi piacok zavartalan és eredményes működése, a piaci viszonyok átláthatósága, a tisztességes piaci verseny fenntartása, a pénzügyi piacokkal szembeni bizalom erősítése, a pénzügyi szervezetek ügyfeleinek védelme, a nemzetközi felügyeleti együttműködés erősítése volt.[59]

4. **A pénzügyi felügyeleti rendszer napjainkban**

A 2008-as globális pénzügyi válság tapasztalatainak alapján mind globális, mind európai szinten számos tanulmány és szabályozói javaslat készült annak érdekében, hogy ilyen típusú válság a jövőben ne ismétlődhessen meg. A szabályozói javaslatok közé tartozott két olyan új felügyeleti ág felállítása, amelyek olyan funkciókért voltak felelősek, amelyek részben korábban is léteztek ugyan, de nem volt egyértelmű szervezeti struktúrájuk és eszközrendszerük. Az egyik ilyen új felügyeleti ág a makroprudenciális felügyeleti hatóság lett, amely megfelelő eszközökkel rendelkezik ahhoz, hogy a rendszerszinten jelentkező kockázatokat is kezelni tudja. A másik új felügyeleti ág pedig a szanálási hatóság, amelyik megköveteli a bankoktól, hogy olyan szavatoló tőkével és leírható vagy átalakítható kötelezettségekkel rendelkezzenek (MREL), amely egy esetleges válság esetén lehetővé teszi egy szanálási eljárás lefolytatását. Ezek az új felügyeleti funkciók az MNB keretein belül kerültek kialakításra. A felügyeleti ágak szoros együttműködési kötelezettsége pedig azt indokolta, hogy a korábban a PSZÁF által végzett mikroprudenciális felügyeleti tevékenység is az MNB-be kerüljön. [60]

A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete összevonásra került a Magyar Nemzeti Bankkal, így a pénzügyi felügyelet az MNB hatáskörébe került, ami a PSZÁF megszűnését jelentette. A jogszabályi hátteret a 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról jelenti.

4.1. Az MNB jogállása és szervezeti minősítése

Ha szervezeti jogi szempontból vizsgáljuk a PSZÁF megszűnését, melynek feladatait az MNB vette át, akkor megfigyelhető, hogy a Felügyelet önálló intézmény volt, amely külön szervként látta el a pénzügyi felügyeletet. Elmondható tehát, hogy szervezeti változás nem történt, leszámítva azt a tényt, hogy egy közigazgatási intézmény feladatai átkerültek egy olyan fórumhoz, amely nem illeszkedik a klasszikus közigazgatási közé. Ebből az a kérdés következik, hogy a Jegybank ezt követően közigazgatási szervvé avanzsált-e, ezáltal közigazdasági jellegű intézménnyé lépett-e elő, vagy a pénzügyi felügyelet került e ki a közigazgatási keretek közül. Erre gyakorlatilag az a válasz, hogy a megoldás a kettő között félúton találkozik, azonban nem mehetünk el amellett a tény mellett sem, hogy a központi bank, amely ellátja a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét, nem közigazdasági szerv. Mivel itt arról van szó, hogy egy közigazgatási szerv feladatait egy nem közigazgatási szerv vette át, az intézményi eltérésekből olyan problémákba ütközhetünk, miszerint a jogi szabályozások eltérő

[58] 2010. évi CLVIII. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről 34-35. §
[59] 2010. évi CLVIII. törvény a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről Preambulum
[60] Seregdi László: i.m. 38.o.

kimenetelét eredményezheti, hogy mindegyik intézmény szereti egy kicsit a maga képére formálni a döntéseit.[61]

Azonban próbáljuk pontosan meghatározni az MNB jogállását, szervezeti minősítését ezen a területen. Az Alaptörvényben mindössze annyit találhatunk, hogy a Magyar Nemzeti Bank Magyarország központi bankja[62] és hogy a Magyar Nemzeti Bank ellátja a pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét.[63] A 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról már a legelején tisztázza az MNB jogállását, megállapítja függetlenségét, valamint, hogy tagja a Központi Bankok Európai Rendszerének és a Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszerének, amely a Jegybank nemzetközi kötődését hivatott leszögezni.[64] Ide került a céljának megállapítása, amely számunkra releváns része, hogy a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitását fenntartsa, ellenállóképességét növelje, a gazdasági növekedéshez való fenntartható hozzájárulást biztosítása.[65]

4.2. Az MNB felügyeleti feladatai és hatásköre

A Jegybank törvényben megjelenik az MNB felügyeleti feladataival kapcsolatosan egy külön fejezet, ami csak ezzel foglalkozik. Először is megállapítja a törvény, hogy az MNB ellátja pénzügyi közvetítőrendszer felügyeletét, méghozzá a pénzügyi közvetítőrendszer zavartalan, átlátható és hatékony működésének biztosítása, a annak részét képező személyek és szervezetek észszerű működésének elősegítése, a tulajdonosok gondos joggyakorlásának felügyelete, ezen kívül az egyes pénzügyi szervezeteket, illetve a pénzügyi szervezetek egyes szektorait fenyegető, nemkívánatos üzleti és gazdasági kockázatok feltárása, a már kialakult egyedi vagy szektoriális kockázatok csökkentése vagy megszüntetése, illetve az egyes pénzügyi szervezetek prudens működésének biztosítása érdekében megelőző intézkedések alkalmazása és a pénzügyi szervezetek által nyújtott szolgáltatásokat igénybe vevők érdekeinek védelme, a pénzügyi közvetítőrendszerrel szembeni közbizalom erősítése céljából.[66]

Ezután arra tér ki a törvény, hogy ebben a meghatározott feladatkörben az MNB ellátja az Önkéntes Kölcsönös Biztosító Pénztárakról szóló törvény, a Magyar Export-Import Bank Részvénytársaságról és a Magyar Exporthitel Biztosító Részvénytársaságról szóló törvény, a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló törvény, a lakástakarékpénztárakról szóló törvény, a jelzálog-hitelintézetről és a jelzáloglevélről szóló törvény, a magánnyugdíjról és a magánnyugdíjpénztárakról szóló törvény, a Magyar Fejlesztési Bank Részvénytársaságról szóló törvény, a Tpt., a biztosítókról és a biztosítási tevékenységről szóló törvény, a távértékesítés keretében kötött pénzügyi ágazati szolgáltatási szerződésekről szóló törvény, a foglalkoztatói nyugdíjról és intézményeiről szóló törvény, a Bszt., a kollektív befektetési formákról és kezelőikről, valamint egyes pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló törvény, a viszontbiztosítókról szóló törvény, a pénzforgalmi szolgáltatás nyújtásáról szóló törvény, valamint a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló törvény és a központi hitelinformációs rendszerről szóló törvény, a fizetési, illetve értékpapír-elszámolási rendszerekben történő teljesítés véglegességéről szóló törvény, végül pedig az egyes fizetési

[61] FEHÉR Júlia – VERES Zoltán: Gondolatok a hazai pénzügyi felügyeleti integráció margójára – különös tekintettel a fogyasztóvédelemmel összefüggő igazgatási szempontokra Pázmány Law Working Papers 2014/8 1.

[62] Magyarország Alaptörvénye 41. cikk (1)
[63] Magyarország Alaptörvénye 41. cikk (2)
[64] FEHÉR Júlia – VERES Zoltán: i.m. 9.

[65] 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 3. § (2)
[66] 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 4. § (9)

szolgáltatókról szóló törvény hatálya alá tartozó szervezetek, személyek és tevékenységek felügyeletét.[67] Vagyis megállapítja ezzel a hatáskörét.

A törvényben megfogalmazásra kerül az is, hogy az MNB biztosítja, hogy feladatai ellátásához szükséges szakértelemmel és működési kapacitással rendelkezzen.[68]

Az MNB egyik fő feladata, ellátni számos európai parlamenti és tanácsi rendelet végrehajtását. Ez természetesen abból adódik, hogy az MNB tagja a Központi Bankok Európai Rendszerének és a Pénzügyi Felügyeletek Európai Rendszerének.

Ezeken kívül az MNB meghatározott feladatkörében engedélykérelmeket és más beadványokat bírál el, nyilvántartásokat vezet, ellenőrzi hatáskörébe tartozó személyek és szervezetek információszolgáltatási rendszerét és adatszolgáltatását, ahogy korábban említésre került, ellenőrzi hatásköre alá eső személyek és szervezetek működésére és tevékenységére vonatkozó, a feladatkörébe tartozó hazai jogszabályi rendelkezések és európai uniós jogi aktusok betartását és az MNB által hozott határozatok végrehajtását, felügyeli a pénzügyi piacok működését, segíti az Országos Betétbiztosítási Alap igazgatótanácsa működését, annak döntései előkészítését és végrehajtását, valamint piacfelügyeleti eljárást indít.[69]

A Jegybanktörvény meghatározása alapján az MNB hatóságként jár el a hatáskörébe tartozó személyek, szervezetek, valamint tevékenységek felett, amely alapján jogosult engedélyezési eljárást, ellenőrzési eljárást, fogyasztóvédelmi ellenőrzési eljárást, piacfelügyeleti eljárást és felügyeleti ellenőrzést lefolytatni.[70]

Az engedélyezési eljárás a jogelőd PSZÁF eljárásához képest nagy változtatáson nem esett át, az ügyfél kérelmére indul és igazgatási szolgáltatási díj fizetésével jár együtt. A törvényben megtalálható, hogy mi iránt nyújtható be engedélyezési eljárás, ezek pedig az alapítási, az egyesülési és a tevékenységi engedély megszerzése, valamint tevékenység megszüntetése, továbbá átalakulási és szétválási engedély megszerzése, azontúl pedig a pénzügyi szolgáltatás közvetítői tevékenységi engedély megszerzésére és ezen tevékenység megszüntetésére, végezetül pedig az állományátruházás engedélyezésére.[71]

Az MNB ellenőrzési jogköre kiterjed a Jegybanktörvény, az MNB hatáskörébe tartozó személy és szervezet működésére és tevékenységére, az MNB elnöke rendelete megtartásának, valamint az MNB hatósági határozataiban foglaltak végrehajtásának ellenőrzésére.[72] Az MNB ellenőrzése az adatszolgáltatásból származó adatok ellenőrzését, valamint az MNB által hivatalból lefolytatott - helyszíni és helyszínen kívüli - ellenőrzési eljárást magába. Az engedélyezési eljárástól eltérően az ellenőrzési eljárás nem az ügyfél kérelmére indul, valamint az adatszolgáltatásból származó adatokat az MNB folyamatosan ellenőrzi, az ellenőrzésről az ügyfelet nem értesíti.

Alapvetően nagy változás itt sem figyelhető meg a PSZÁF szabályozásától, hiszen az ellenőrzési eljárás során az MNB átfogó vizsgálatot, célvizsgálatot, témavizsgálatot, rendkívüli célvizsgálatot és utóvizsgálatot végez.[73] Ezek eseti vizsgálatok, de az MNB fizetési rendszer működtetése tevékenységet végző szervezetnél legalább kétévente, a központi szerződő félnél legalább évente, továbbá a központi értéktárnál legalább kétévente folytat le átfogó vizsgálatot.[74]

Ahogy a PSZÁF ellenőrzésénél, az MNB ellenőrzésénél is van helyszíni ellenőrzés. Ezek a szabályok sem változtak meg, az MNB a helyszíni ellenőrzést végző személyt megbízólevéllel látja el, aki ezáltal feladatkörében hivatalos személynek minősül, azonban

[67] 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 39. § (1)
[68] 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 39. § (4)
[69] 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 42. §
[70] 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 48. § (1)
[71] 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 61. § (1)-(4)
[72] 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 62. § (1)
[73] 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 63-64. §
[74] 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 64. § (2)

köteles a helyszíni ellenőrzés megkezdésekor megbízólevelét bemutatni, és személyazonosságát igazolni. Az MNB, ha szükségesnek érzi, a rendőrség közreműködését is kérheti a helyszíni ellenőrzés lefolytatásakor. [75]

Az MNB az ellenőrzési eljárása során tett megállapításait - az ellenőrzési eljárás megindításának időpontjától számítva - utóvizsgálat esetében négy hónapon belül, átfogó vizsgálat és célvizsgálat esetében kilenc hónapon belül, témavizsgálat esetében pedig tizenkét hónapon belül vizsgálati jelentést készít, melyet az ellenőrzött személlyel vagy szervezettel közöl.[76] Az ellenőrzés eredményétől függően bírságot szabhat ki, vagy fegyelmi, szabálysértési, büntető-, polgári vagy egyéb eljárást kezdeményez.[77]

Záró gondolatok

A mikroprudenciális felügyelés területén az integrált felügyeleti forma legjelentősebb előnye, hogy sokkal hatékonyabb működést tesz lehetővé az egyszerre több pénzügyi szektorban is jelen lévő pénzügyi csoportok vonatkozásában. Az integrált felügyeleti formában rugalmasabb és közvetlenebb az információáramlás a különböző szektorokat felügyelő vezetők és munkatársak között, illetve az egyes szektorokban kialakított felügyeleti módszerek és fejlesztések a többi szektor felügyeletében is jól alkalmazhatók. Az elmúlt tíz év megmutatta, hogy a jegybankon belül működő integrált felügyeleti formának számos előnye van az egyéb felügyeleti struktúrákhoz képest, és az MNB tudatosan törekszik is arra, hogy ezeket az előnyöket megfelelően kihasználja és érvényesítse. A gyakorlati tapasztalatok alapján megállapítható, hogy a legnagyobb előny az egyes felügyeleti ágak rugalmas és szoros együttműködéséből származik, és az egy szervezeten belüli működés ténylegesen javítja az együttműködést és az információáramlást. Az egyes felügyeleti ágak feladatmeghatározása egyértelműbb, ugyanakkor az információk felhasználása és a felügyeleti lépések összehangolása segíti azok hatékony érvényesülését.[78]

Irodalomjegyzék

[1] BIHARI Péter: A jegybanki függetlenség és elszámoltathatóság a válság előtt és után Közgazdasági szemle, IXIV. évf., 2017. június (573–593. o.)

[2] FEHÉR Júlia – VERES Zoltán: Gondolatok a hazai pénzügyi felügyeleti integráció margójára – különös tekintettel a fogyasztóvédelemmel összefüggő igazgatási szempontokra Pázmány Law Working Papers 2014/8

[3] GLAVANITS Judit: "A pénzügyi piac szabályozásának és felügyeletének új irányai." *Kálmán János (szerk.): A pénzügyi piac szabályozásának és felügyeletének aktuális kérdései* (2015)

[4] dr. KANDRÁCS Csaba (szerk.) STABILITÁS ÉS BIZALOM A magyar pénzügyi felügyelés története, A Magyar Nemzeti Bank könyvsorozata, Magyar Nemzeti Bank, 2023. 9.o.

[5] KOVÁCS Árpád: "Az ellenőrzés rendszere és módszerei." Perfekt Kiadó, Budapest (2007).

[6] SEREGDI László: Út az integrált felügyelés felé, In: dr. Kandrács Csaba (szerk.) STABILITÁS ÉS BIZALOM A magyar pénzügyi felügyelés története, A Magyar Nemzeti Bank könyvsorozata, Magyar Nemzeti Bank, 2023. 28.-36.o.

[75] 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 67. §

[76] 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 69. §

[77] 2013. évi CXXXIX. törvény a Magyar Nemzeti Bankról 75. §

[78] dr. KANDRÁCS Csaba (szerk.): i.m. 10.o.

[7] SZÉPLAKI Valéria és VÉRTESY László (2022): *A biztosításfelügyelet története Magyarországon a rendszerváltozástól napjainkig.* JOGTÖRTÉNETI SZEMLE, XX (1). pp. 45-51. ISSN 0237-7284
[8] VARGA Bence: A magyar bankfelügyelés megszervezése (19. század második fele – 20. század eleje) 2016/1. szám (3. évfolyam): Gazdaság és Pénzügy
[9] VARGA Bence: Pénzügyi felügyelés a két világháború közötti Magyarországon Hitelintézeti Szemle, 16. évf. 1. szám, 2017. március, 143–161. o.
[10] VARGA Bence (2019): *A hazai pénzügyi felügyelés helyzete a második világháború időszakától a „felügyeleti rendszerváltozás" kezdetéig (1939–1986).* POLGÁRI SZEMLE: GAZDASÁGI ÉS TÁRSADALMI FOLYÓIRAT, 15 (4-6). pp. 74-84. ISSN 1786-6553