

XVIII. Jogász Doktoranduszok Szakmai Találkozója

2020

Jog és Állam

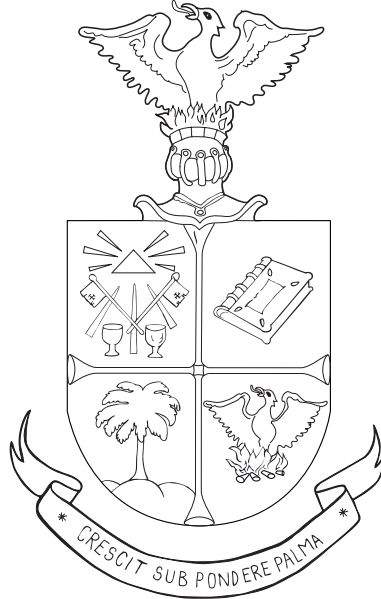
32. szám

XVIII. Jogász Doktoranduszok Szakmai Találkozója

2020

Szerkesztette:

PROF. DR. MISKOLCZI-BODNÁR PÉTER



Budapest, 2021

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

© Szerzők, 2021

A Jog és Állam sorozat szerkesztőbizottságának tagjai:

Prof. Dr. Domokos Andrea – Dr. habil. Homicskó Árpád Olivér

Prof. Dr. Miskolczy-Bodnár Péter – Prof. Dr. Rixer Ádám

Dr. habil. Szuchy Róbert

A tanulmányokat lektorálták:

Dr. habil. Boóc Ádám – Dr. Csáki-Hatalovics Gyula Balázs

Prof. Dr. Domokos Andrea – Dr. habil. Homicskó Árpád Olivér

Prof. Dr. Rixer Ádám – Dr. habil. Tóth J. Zoltán

Sorozatszerkesztő:

Dr. habil. Homicskó Árpád Olivér

Olvasószerkesztő:

Nagy Lenke

ISBN 978-615-5961-55-7

ISSN 1787-0607

Kiadja a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara

Felelős kiadó: Prof. Dr. Miskolczy-Bodnár Péter dékán

A kiadvány nyomdai munkálatait előkészítette:

Patrocinium Kiadó

www.patrocinium.hu

TARTALOMJEGYZÉK

ELŐSZÓ	9
BALÁSSY ÁDÁM MIKLÓS <i>A logika „légvár” természete</i>	11
BICSKEI TAMÁS – RIDEG GERGELY <i>Mesterséges intelligencia és a drónok: szabályozási és felelősségi kérdések</i>	21
FÁBRYNÉ KESZLER NIKOLETT <i>Rácsok mögött a pandémia idején</i>	43
FIEDLER BÁLINT <i>Más gyermekét világra hozni... ..</i>	53
FODORNÉ ZAGYI ORSOLYA <i>Az e-közigazgatás adatvédelmi kihívásai</i>	67
HAVASI SÁRA <i>Koronavírus a börtönben a nemzeti megelőző mechanizmus látogatásai alapján ...</i>	81
HÉDER ÁKOS <i>A civil szféra ellenőrzési tevékenysége a közbeszerzési eljárások során, különös tekintettel az integritási megállapodásokra</i>	89
KISS LÁSZLÓ <i>A nemzetiségek parlamenti képviselőitök történeti előzményei Magyarországon ...</i>	99
KOVÁCS VIKTÓRIA <i>Ukrajna önkormányzati rendszere a reformok tükrében</i>	113
KULIFAY BÁLINT <i>Saint-Pierre apát európai integrációs tervezete</i>	125
MARCSEK GABRIELLA <i>A közjegyzői okiratszerkesztés, mint közhatalmi tevékenység</i>	133
MOLNÁR PÉTER <i>E-administration in the local level at the time of the pandemic (Hungary)</i>	145

NYITRAI IMRE	
<i>A digitalizáció innovatív szerepe a hazai szociális szolgáltatások rendszerében</i>	.....153
OCSKÓ ESZTER	
<i>Állami felelősség a COVID-19 járvány kapcsán</i>	.....169
OUK VARINIC	
<i>A „valódi” alkotmányjogi panasz jogorvoslati (perorvoslati) jellegének megítélése</i>	.....181
PÁLFI DÓRA	
<i>Anglia és Wales igazságügyi reformjának első lépései és tanulságai</i>	.....193
PÁLI FATIME LEJLA	
<i>A közjegyzői okiratok ismertetése a veszélyhelyzet idején</i>	.....205
PAPP PETRA	
<i>Az egyes nemzetközi büntetőbíróóságok dióhéjban</i>	.....211
PARTI TAMÁS	
<i>A Jog hálózatai</i>	.....223
REGŐS FRANCISKA	
<i>COVID-19 és a vadvilág nemzetközi kereskedelmének kapcsolata</i>	.....235
SÁRI MIKLÓS	
<i>Perkoncentráció a polgári peres és a közigazgatási peres eljárásokban</i>	.....247
SÖRÉNÉ BATKA ESZTER	
<i>A kilakoltatás alakulása az ókortól napjainkig a végrehajtási eljárás során</i>	.....255
SZABÓ ANDREA	
<i>A bírói közrehatás a polgári eljárásjogban</i>	.....271
SZÉL NAPSUGÁR ÁGNES	
<i>A gyermekközpontú igazságszolgáltatás a koronavírus árnyékában a családjogász szemével</i>	.....275
TAHIN SZABOLCS	
<i>A jogszöveg explicitásának „törékeny” paradigmájáról</i>	.....283
TÓTH KRISTÓF	
<i>A szerződési szabadság alakulása a vírushelyzet alatt a munkaviszonyban</i>	.....291

VARGA NORBERT

*Gondolatok a számviteli beszámolóban közzétett pénzügyi adatok
hitelességéről, a társasági adó bevallások önellenőrzése kapcsán*303

VINCZE ANDRÁS

A fedezetelvonó szerződések és a nyilvántartások kapcsolódási pontjai311

ELŐSZÓ

A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán 2020. november 17-én került sor a XVIII. doktorandusz konferenciára, melyen az ÁJK Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola PhD hallgatói vettek részt. A vírus-helyzetre tekintettel a konferenciát online szerveztük. Örömmel tapasztaltuk, hogy sok hallgatónkat köszönthettük a virtuális térben.

A dékáni köszöntő kitért a szervezési nehézségekre, ugyanakkor rámutatott arra is, hogy az év során volt lehetőség tapasztalatot szereznii az oktatás, a tanácskozások, konferenciák online módon történő szervezése terén.

A KRE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola vezetője, Prof. Dr. Jakab Éva megnyitó beszédében hangsúlyozta, hogy a 29 előadás is annak bizonyítéka, hogy magas színvonalú kutatómunka folyik az ÁJK Doktori Iskolájában.

Az alábbi szekciókban tarthattak előadásokat doktoranduszaink: államtudományok; bünyügyi tudományok; civilisztika; e-közigazgatás, adatvédelem; közigazgatás; munkajog és szociális jog. A szekciókat Dr. habil. Boóc Ádám, Dr. Csáki-Hatalovics Gyula Balázs, Prof. Dr. Domokos Andrea, Dr. habil. Homicskó Árpád Olivér, Prof. Dr. Rixer Ádám, Dr. habil. Tóth J. Zoltán vezette, és ők lektorálták a doktoranduszok írásban elkészített tanulmányait is. Ezúton is köszönöm kollégáim áldozatos munkáját.

A konferencián előadóként szereplő PhD hallgatók közül 28-an adták le a tanulmányaikat, ezeket tartalmazza XVIII. kötetünk. A tanulmányok ez alkalommal is a jogtudomány igen széles területét ölelik fel, bizonyítva azt, hogy hallgatóink érdeklődése a jogtörténettől a legaktuálisabb kérdésekig terjed. A témák közül csak néhány izgalmas címet említünk a teljesség igénye nélkül: A logika „légvár” természete; Gondolatok a bérnyaságról; Saint-Pierre apát európai integrációs tervezete; Covid-19 és a vadvilág nemzetközi kereskedelmének kapcsolata; Rácsok mögött a pandémia idején; A gyermekközpontú igazságszolgáltatás a koronavírus árnyékában a családjogász szemével...

A XVIII. doktorandusz kötet megjelenését is az Igazságügyi Minisztérium támogatta, a IX-SZ/428/2020. számú pályázati együttműködés alapján, amelyért ebben a formában is hálásak vagyunk! Reméljük, majdani PhD doktorainknak bőségesen lesz lehetőségük tudásukat kamatoztatni munkahelyeiken – hivatástudattal rendelkező jogtudósokként!

Prof. Dr. Miskolczi-Bodnár Péter
dékán

A LOGIKA „LÉGVÁR” TERMÉSZETE²

„*Subtracto fundamento in aere aedificare* – miután az alapokat kihúzták alóla, a levegőben építkeznek.”³

Bevezetés

A klasszikus logika rendszere hasonlóan a jogi norma rendszeréhez bináris modellben írható le. A klasszikus logika rendszere ugyanis egy állítás *igaz* és *hamis* fogalom-párjával határozza meg az adott rendszert, míg a jogi rendszer a norma *érvényes* és *érvénytelen* mivoltával. A logika jogra való alkalmazásának lehetőségét – és annak a problémáját már – Kelsen *Tiszta jogtan* című művében kifejtette. Itt ugyanis Kelsen azt mondja, hogy a logikát azért nem lehet a jogi normákra alkalmazni, mert a jogi norma az nem *igaz* vagy *hamis*, hanem *érvényes* vagy *érvénytelen* – azaz nem rendelkezik kijelentéstartalommal. Ebből következik, hogy a (klasszikus) logikát nem lehet ebben a meghatározásban a jogra alkalmazni, mert azt csak a logikára tudjuk ilyen formában alkalmazni⁴ – továbbá úgynevezett igaz vagy hamis logikai igazságról pedig csak akkor tudunk beszélni, ha a kijelentésnek az igazságtartalmát annak logikai formája is biztosítja.⁵

Mindezek alapján a klasszikus logika rendszerében használt fogalompárt nem lehet a jogi normákra alkalmazni. További problémaként merül fel az is, hogy az érvénytelen norma nem jogszabály (és nem egy *non-norma*), tehát ez a két érték *nem* a normák világán belül jelenik meg.⁶

A formális logika feladata pedig nem más, mint: „... [a] fogalmak és az állítások azon törvényszerű összefüggéseinek feltárása, amelyek kizárólag logikai struktúrája és a

1 PhD-hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, tudományos s. munkatárs (KRE), kodifikációs szakjogász (LL.M.)

2 KANGER, Stig: Law and logic. *Theoria*, 38. (1972), 3. 105–132.: „A jog és a logika kombinációja nagymértékben problematikus. Az eredmények ezen a téren messze nem kielégítőek. Ennek egyik oka az, hogy nagyon kevés logikus érdeklődik a jog iránt, és nagyon kevés jogász a logika iránt.” (Saját fordítás.)

3 AUGUSTINUS HIPPONENSIS: *Sermones de Scripturis*, 2.6.8. (Patrologia Latina 38, 0067.)

4 SOLT Kornél: *Jogi logika: a jog, a nyelv és a valóság*. II. Budapest, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet – Seneca Kiadó, 1996. 340.

5 ALLWOOD, Jens – ANDERSSON, Lars-Gunnar – Dahl, Osten (eds.): *Logic in Linguistics*. Cambridge University Press, 1977. 23., 24.

6 Vö. SOLT Kornél 1996. II. 337.

bennük előforduló logikai szavak jelentésére alapozódnak.”⁷ Ennek okán szükséges egy olyan modellt alkalmazni, amelyben a legegyszerűbben lehet megállapítani a logikai végkövetkeztetéseket. Ugyanis a modellben nem lehet kiküszöbölni a matematikai és más tudományokhoz való kötődését a logikának, mert csak általuk kaphatjuk meg a konkrét konklúziót – pontosabban azt a megállapítást, hogy (a logika ezen rendszere) alkalmas a gondolkodás a jogi folyamatának leírására. Az anyagi világ minden része (*mint logikai*) hat az összes többi részére, minden konfigurációja minden más konfigurációra, de a hatások intenzitása nagyon különböző lehet, és ennek következtében a változások is nagyon különböző mértékűek. A végtelen sok kölcsönhatás legnagyobb része egy kiragadott konfiguráció változására csak elenyésző mértékben hat, és néhány domináns hatás az, amely a konfiguráció relatív létét döntően befolyásolja. *Böhm* szerint a logika minden további nélkül az emberi és a jogi gondolkodás tartozékához tartozik, és a megkülönböztető jegye nem más, mint a helyesség.⁸ Azáltal ahogy a gondolkodást a logikával összefüggő rendszerként határozzuk meg, az még nem azt jelenti, hogy egyetlen *Böhm* állításával, melyben fő szerepet kap a pszichológiai konstans kötődése a joggal, mert véleményem szerint ez csak egy feloldható gyenge összefonódás.⁹

1. Szillogizmus¹⁰

A kérdés, hogy mit is tekinthetünk *érvényes* – elemi propozíciókon végrehajtott deduktív folyamatnak, azaz – szillogizmusnak. A szillogizmus egy következtetési rendszernek tekinthető, amelyben két (felső-alsó) fogalom egy harmadikkal való összehasonlításából levezethetővé válik a két (felső-alsó) fogalomnak az egymáshoz való viszonya, és így a harmadik tételben megállapítható egy *új* igazság, amely nincs benne a két alapvető fogalomparban. A klasszikus – arisztotelészi – szillogizmus rendszerének alapvető példája:

7 RÚZSA Imre: *Klasszikus, modális és intenzionális logika*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1984. 13.

8 Lásd: GÁL László: *Böhm Károly intenzionális logikája*. Kolozsvár, Kriterion, 2008. 2.; vö: „Ez pedig nem jelent mást, mint hogy a jog cselekvési szabály, a cselekvési szabály helyességének megítélésére pedig ugyanaz a mérték szolgál, mint az általa előírt cselekvések helyességének a minősítésére. Azt a cselekvési szabályt és így azt a jogi szabályt mondhatjuk helyesnek, amely helyes cselekvést ír elő. Cselekvéseink helyességét pedig az erkölcs mértéke szerint kell megítélnünk.” ÁDÁM Antal: *Értékek és értékmeletek. Társadalmi Szemle*, 52. (1997), 5. 4.

9 Böhm teljes mértékben összekapcsolta logikai gondolkodást és a pszichológiai viszonyokat, csakhogy ezáltal egy újabb „határozatlan” elemet kapunk az amúgy is nem teljesen szubjektivitás nélküli modellben.

10 HEGEL, Georg, Wilhelm Fíredrich: *A logikai tudománya*. I–II. Budapest, Akadémiai Kiadó 1957. I. kötet 8.1: „De bár így logikai tárgyak, valamint kifejezésük közismertek teszem a műveltségben, azért azt [...], amit ismerünk, még nem ismertük meg.”

Minden ember halandó. (p)	(felső tétel – <i>Premissa maior</i>) ¹¹
Szókratész ember. (q)	(alsó tétel – <i>Premissa minor</i>)
Tehát Szókratész halandó. (r)	(következtetés – <i>Konklúzió</i>)

Csakhogy Arisztotelész nem alkalmazta a szillogisztika keretében az *egyedi kijelentéseket*,¹² hanem csak egyetemes érvényes *részleges kijelentéseket* használt következtetési rendszerének alapjához.¹³

A „*tehát*” szó – amit gyakran két premissza és konklúzió között húzott vízszintes vonallal is szoktunk helyettesíteni – azt fejezi ki, hogy a konklúzió a premisszákból kényszerítő erővel rendelkezik, és ebből érvényesen következik is.¹⁴ Ennek talán az a magyarázata, hogy a *premissa – premissa – tehát: konklúziót* nem alkalmazza, mert ki kívánja emelni, hogy egy érvényes *premissából* csak azért, mert érvényes, nem feltétlenül következik az, hogy a konklúzió szükségképpen is igaz.

Az egészség egy betegségre sem vonatkozhat.

(*értsd: egy betegségről sem állítható, hogy egészséges*)

A betegség vonatkozik minden emberre.

(*értsd: minden emberről azt állítjuk „alkalomadtán”, hogy beteg*)

Az egészség egy emberre sem vonatkozhat.

(*értsd: egy emberről sem állítható, hogy egészséges*)¹⁵

Ebből a példából megállapítható, hogy a konklúzió *tévessége* valós. Ennek ellenére nem a logika rendszerében van a hiba, hanem a látszólagos *igazságban*. A logikus, ámbrár téves konklúzióból indukcióval rájöhethünk, hogy a fogalmak absztraktsága teszi tévéssé a tételt.

11 ARISZTOTELÉSZ: *Nikomakhoszi etika*. Ford. Szabó Miklós, Budapest, Európa Kiadó, 1987. 1143b: „Az ész pedig kétféleképpen áll vonatkozásban a végső dolgokkal: az elsőt és a végsőt egyaránt ésszel fogjuk fel, nem pedig következtetéssel és pedig a bizonyításban szereplő ésszel a mozdulatlan az első dolog, a cselekvésben működő ésszel pedig a végsőt és a változót, tehát azt, ami a következtetés altétele. Mert a cselekvés céljának kiindulópontja mindig a változó tények, mert az egységes jelenségekből fakad az általános tétel: rendelkezünk kell tehát az ezeket megragadó észleléssel és ez az észlelés az ÉSZ.”

12 Megjegyzés: itt meg kell említenem, hogy a kijelentéseket csak a XX. század második felétől használjuk ilyen fogalomként, régebben mint *egyedi ítéletek és részleges ítéletek*ként olvashatók. Böhm Károly után szabadon. Vö. BÖHM Károly: *Logika*. Kolozsvár, Kriterion, 2004.

13 Megjegyzés: Arisztotelész kizárólag a logikán belül a modális szillogizmussal foglalkozik, amelynek egyik vagy mindkét premisszája (subcontrary) apodiktikus (vagy kontingens).

14 ARISZTOTELÉSZ: *Organon*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1961. LXV.

15 Uo. 25/1. (258. oldal.)

Érvényes szillogizmus: Minden B A. = Minden kő élőlény. *(egészen téves!)*
Minden C B. = Minden ember kő. *(egészen téves!)*
Minden C A. = Minden ember élőlény. *(igaz!)*

Tehát két egészen téves premisszából igaz konklúzió adódhat, ha mindkét premissza egyetemes, és a konklúzió állító. Ugyanezt mutatja ki Arisztotelész arra az esetre is, ha mindkét premissza egyetemes, és a konklúzió tagadó, majd megállapítja, hogy semmi sem változik, ha itt egészen téves premisszák helyett részben téveseket veszünk.¹⁶ Az érvényes szillogizmushoz, hogy létrejöjjön, létre kell hoznunk egy előfeltevést, hogy legyen két olyan kijelentésünk, amelynek szükségszerűen egy-egy meghatározása közös. Ha ez így van, akkor a két kijelentés szükségszerűen egy premisszapárt alkot. Ilyen premisszapár tehát létrehozható tetszőlegesen, ha az egyik kijelentés *subiectuma* azonos a másik kijelentésével, azaz *praedicatumával*.¹⁷

Jogi vetületben: Minden A B. = Minden ember jogképes.
Minden B C. = Jogok és kötelezettségek alanya lehet, aki jogképes.
Minden A C. = ha ember vagyok, jogok és kötelezettségek alanya lehetek.

Ez a logikai tudás nem azonosítható a nyelvi fogalmi tisztázással és logikai levezéssel, ugyanakkor teljesen racionális, igény támasztható vele szemben, hogy ilyen legyen. Ezért a racionalitás szabályainak megsértése miatt lehet kritizálható egy-egy jogi döntés akkor is, ha a visszavezethetlenség követelményét nem sértette meg.¹⁸

2. Kvantifikáció

A szabad változót tartalmazó (nyitott) mondat változójának a meghatározása a logikában a kvantifikációval érhető el. „A természetes nyelv aspektusában a kvantor az lehet bármely főnévi csoport. A kvantifikáció szintaktikai művelet, és csak egy a főnévi csoportokat bevezető műveletek közül. Van olyan eset, amikor mondatszemantikai szempontból mindegy, hogy a mondat levezésében egy főnévi csoportot kvantifikációval vezettünk-e be vagy másképpen, tudniillik a mondat többi szintaktikai jellemzői lehetnek »érzékenyek« vagy »érzéketlenek« a kvantifikációra. Az intenzionális olvasatokat az elfogadott logikai módszerek szerint nem lehet kvantifikációval létrehozni...”¹⁹ A kvantifikációnak azt a logikán belüli szintaktikai műveletet hívjuk, amikor

16 Uo. 53b30–35 (301. oldal.)

17 Uo. LXX.

18 BLEIER Judit: *A jogértelmezés, valamint a logikai összefüggések szerepe a bizonyításra szoruló tények kiválasztásánál és a jogvita szempontjából szükségtelen bizonyítás mellőzésénél a polgári perben* 3. Az ítéleti bizonyossággal kapcsolatos joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye.

19 SZABOLCSI Anna: Az aktuális mondattagolás szemantikájához. *Nyelvtudományi Közlemények*, (1980), 82. 60.

egy szabad változót adott kvantorral határozzuk meg. A kvantifikáció a kijelentések különböző értelmezéseinek előállításában, a tagadás különböző lehetőségeinek létrehozásában és az intenzionális-extenzionális többértelműségek megmagyarázásában van a rendszerben a segítségünkre.²⁰

A kvantifikáción belül annak két fajtáját különböztetjük meg, az *univerzális* és az *egzisztenciális*at. Az univerzális kvantor egy logikai operátor, amely egy adott nyelvben formálisan *nyitott* „*x*” kifejezésből egy mondatba behelyettesítve *zárt* individuális modellt alkot, még akkor is, ha a nyílt mondatból állítást képzünk.²¹

„*Minden x-re, igaz, hogy hat a gravitáció*” állítás logikai célja, hogy egy nyitott logikai mondatból, megkapjuk a „*mindenre hat a gravitáció*” állítást. Ezáltal szétválasztva a nem logikai komponenseket a logikaiaktól – a többváltozós nyitott mondatoknál is alkalmazható ez a rendszer, mert ezáltal eggyel kevesebb nyitott változós mondatot kaphatunk.²²

Az *univerzális kvantor* jele: a német „*allgemein*” (általános, egyetemes) szóból ered, amelynek a jelölése „*A*” megfordítva, ezáltal $\forall x, \forall y, \forall z$ stb.

Solt Kornél példájával élve Fx az „ember”, Gx pedig a halandó tulajdonságot jelölje. Ha alkalmazzuk az univerzális kvantifikációt összetett nyelvrendszerben, akkor az alábbi kifejezést kapjuk:

$$\forall x (Fx \supset Gx)^{23}$$

Azaz „*minden x individuumra igaz az, hogy ha x ember, akkor x halandó*”, tehát visszautalva Arisztotelész klasszikus rendszerére „*minden ember halandó*” konklúziót kapjuk. Így kapunk egy zárt mondatot anélkül, hogy a változókat lecsereeltük volna. Solt azokat a szabad változókat tekinti individuumváltozónak, amelyekre nem alkalmazzuk az egzisztenciális, sem az univerzális kvantifikációt.

Az *egzisztenciális kvantor* jele a latin „*exsisto*” (előlép, megjelenik) szóból ered: egy fordított „*E*” betű így: $\exists x, \exists y, \exists z$ stb.²⁴

Az egzisztenciális kvantifikációval pedig úgy képezhetünk nyílt mondatból zártat, hogy egy kifejezés elébe fűzzük azt, így:

Az „x” tanítványa Platónnak mondatból,

a

van olyan „x”, hogy „x” tanítványa Platónnak

mondatot tudjuk megalkotni.²⁵

20 MONTAGUE, Richard: *The Proper Treatment of Quantification in Ordinary English in Formal Philosophy: Selected Papers of Richard Montague*. THOMASON, Richmond H. ed., New Haven, Yale University Press, 1974.

21 Vö. BÓDIG Máttyás – SZABÓ Miklós (szerk.): *Logikai olvasókönyv joghallgatók számára*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 1996. 48.

22 Uo. 46.

23 SOLT Kornél 1996. I. 123.

24 Uo. 122.

25 BÓDIG Máttyás – SZABÓ Miklós 1996, 49., 50.

3. Jogi szillogizmus

A jogi szillogizmus a jogi döntések szubsztantív igazolásának egyik formulája. A szillogizmus fogalmi körét a jogi rendszer felfogása szerint a bíró – mint egyén – határozza meg.²⁶ A jogi döntés igazolhatóságához a bírónak szükséges kiválasztania az érvényes norma együttest, döntenie kell a bizonyítékokról, a tényeket alkalmaznia (*szubszumálni*) szükséges a norma alá – mint egy logikai, szemantikai műveletet – majd meg kell állapítania tényekből levonható alkalmazott jogi normának a jogkövetkezményét.²⁷ Ezáltal válik a döntés premisszája *érvényessé* vagy *érvénytelenné* az adott ítéletben – ugyanis ennek jogi logikai művelettől válik csak értelmezhetővé adott ítéletben konklúzió, hasonlóan a deontikus logikában megjelenő *az érvényesség, érvénytelenség* fogalompárhoz és az aletikus logikában az *igaz és hamis* kifejezéshez. Szabó Miklós azt, mondja, hogy egy normatív ítélet nem lehet igaz vagy hamis, csupán érvényes vagy érvénytelen, azaz vagy előír – jogként vagy adott cselekedetként – bizonyos cselekvést adott egyén számára, vagy nem.²⁸ Ezzel pedig érzékelhető, hogy fennáll a párhuzam a logika és a jog területe között.

A bírói jogalkalmazás szerepe a modell megalkotásában kardinális szerepet játszik, mert a jogi szillogizmus a döntésre való közvetlen alkalmazhatósága önmagában is vitatott kérdés.²⁹ Ezért a jogi döntés megalkotásához alkalmazott szillogizmust a normák rendszerében alkalmazott következtetési rendszereként tudjuk beszámítani, ami nem jelent mást, mint hogy a következtetési folyamatok pedig az aletikus logikai szabályok a jogi rendszer megfelelőjeként értelmezhetőek.³⁰

A bírói ítélet mindig egy logikai következtetés (szillogizmus) konklúziója gyanánt jelentkezik.³¹ A bírói döntés négy fő fázisra bontható szét, amelyeket a modell szempontjából lényeges megkülönböztetni.³² Jerzy Wróblewski (*szubszumpciós szillogizmusa* alapján)³³ négyes felosztásban képzeli ez a rendszert.

Elsődlegesen szükséges a jogszabály kiválasztása, amelynek az egzakt jelentéssel kell rendelkeznie az ítélet megalkotásához. Ebben a fázisban esszenciális a norma hatályosságáról (érvényességéről) meggyőződniek – valamint lényeges feladatként merül fel az is, hogy az esetleges normakollíziók is feloldásra kerüljenek, és a felmerülő individuális kétely is megszüntetésre kerüljön.³⁴

26 Uo. 198.199.

27 Uo. 200.

28 SZABÓ Miklós: *Trivium*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2001. 164., 165.

29 KALINOWSKI, Georges: Application du droit et Prudence. *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 53. (1967), 2. 165–174.

30 BÓDIG Máttyás – SZABÓ Miklós 1996, 198., 199.

31 MOÓR Gyula: *A logikum a jogban*. Budapest, Athenaeum, 1928. (Filozófiai értekezések 1.)

32 BÓDIG Máttyás – SZABÓ Miklós 1996, 217.

33 Lásd WRÓBLEWSKI, Jerzy: A jogi szillogizmus. In BÓDIG Máttyás – SZABÓ Miklós 1996, 210–225. *Subsumption syllogism* – vö. WRÓBLEWSKI, Jerzy: Legal Syllogism and Rationality of Judicial Decision. *Rechtstheorie*, (1974), 5. 33–46.

34 BÓDIG Máttyás – SZABÓ Miklós 1996, 218.

Másodlagosan a bírónak kell döntenie, hogy az elé tárt bizonyító erővel rendelkező tények alkalmazhatóak-e – azaz az esetre vonatkoztatva releváns bizonyító erővel bírnak –, és az adott helyen (*in situ* és *in toto*) és időben (*hic et nunc*) elkövetett esetre, vagy sem. Ezt követően a bíró a bizonyító erővel rendelkező és alkalmazható tényeket empirikusan vagy a jogi bizonyítási szabályok szerint értékeli.³⁵ Így, amennyiben a tény fennállását empirikusan definiálják a természettudományokban, akkor az elfogadott paradigmáinak megfelelően, vagy az észnek, vagy a tapasztalatoknak megfelelően; az utóbbi esetben a bizonyítékok értékelése *ex lege meghatározott*.³⁶ Varga Csaba szerint a tények nem maguktól jönnek a bíróságra, amiből pedig az következik, hogy az ember kognitív-kommunikatív praxisában a bizonyítékként megszerzett tudás sem önmagától lesz jogi tény.³⁷ Ezeknek a tényeknek a bíró szemszögéből dezantropomorfizáltaknak kell lenniük, hogy az egyén szubjektivitását minél teljesebben ki lehessen zárni, és minél objektívebb, tényszerűbb döntést hozzon az adott modellben.³⁸

Harmadlagosan a tényekre alkalmazott jogi norma megtalálása és a tények logikai és szemantikai szubszumálása következik. Ilyenkor a tények szerinti lehetséges törvényi (tény)állításokat igazítja az adott esethez. „Tehát az értelmezés normatív mivolta, külső megjelenésének minden dezantropomorflátszata ellenére valójában antropomorf.”³⁹

Végző soron pedig a bírónak meg kell állapítani az eset tényeiből (bizonyítékaiból) levonható (és alkalmazható) mind *in situ* és *in toto* jogi normát, és az abból következő jogkövetkezményt.⁴⁰ Mindezek alapján a normáknál ez meghatározhatja a fennálló jogkövetkezmények csoportját – vagy egy adott típusát –, és ezt követően a bíró határozza meg a bizonyítékokat, és ezt a folyamatot kell indokolnia. Az ilyen bírói döntés igazolása komplexebb érvelést kíván, mint az egyszerű döntési szillogizmus, s ez már nem redukálható a szubszumpciós szillogizmusra.⁴¹ Ennek ellenére a döntések igazolásának a premisszákból levezethetőnek kell lennie.

A bizonyítékok megállapítása *prima facie* döntésben kifejezve *F* (*Fact mint tény*) és jogkövetkezmény (*C mint consequences*) adott időben *t* (*time*) és adott helyen *p* (*place*) a felállítható kijelentő formula alapján alkotható meg. A legegyszerűbb formula a bizonyítékok megállapításában így „ha *F* tény történt adott *t*, *p* időben és helyen az elfogadott bizonyítékok alapján *E* (*evidence* több értékelhető esetben pedig $E_1 \dots E_n$), elkövetett *A*-nak (*Act mint cselekmény*) tekintjük”.⁴²

Azaz feltételezzük, hogy az *E* (bizonyítékból) levont *F*-nek (tény) a *C*-je (jogkövet-

35 Uo. 214.

36 Uo. 218.

37 Vö: VARGA Csaba: *A bírói ténymegállapítási folyamat természete*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1992. 143.

38 Uo. 147.

39 Uo. 150.

40 BÓDIG Máttyás – SZABÓ Miklós 1996, 218.

41 Uo. 222.

42 WRÓBLEWSKI, Jerzy: Legal decision and its justification. *Logique et Analyse*, 14. (1971), 53–54. 409–419.

kezménye) – azaz az alkalmazott jogi normák leíró jellegűek – egyszerű és pozitív.⁴³ Így az empirikus módszertan szerint a természettudományi paradigmák közös mivolta az érzékelésen alapuló tapasztalatnak tekinthető. Ha ezeket az irányelveket elfogadjuk, mint bizonyítékokat, akkor az empirikus bizonyítékok szabályait alkalmazva a formula a következő:

$X(F)$ tény jogkövetkezménye (C) az adott időben (*hic et nunc*) és adott helyen (*in situ* és *in toto*) elfogadott bizonyítékok ($E_1 \dots E_n$) az alapja az empirikus bizonyítók (REE...REE_n)

[(az)...] F tény jogkövetkezménye C_1 vagy ... C_n

(b) Az eset F ténye megtörtént t és p szerint

(c) Az eset F tényének jogkövetkezménye C_1 vagy C_c vagy ... C_n

(d) F tény A_1, A_2, \dots, A_n jellemzői határozzák meg a választást a megfelelő C_1 vagy C_c vagy ... C_n jogkövetkezmény között.

(e) Az eset F tényét A_k jellemzi

(f) Az eset F tényének jogkövetkezménye C_k ⁴⁴

4. Konklúzió – a bírói ítélet felépítése

A bírói ítéletnek meg kell felelnie a társadalom által felállított normák összességének, így az összes jogszabálynak is – legyen az intern vagy extern. Úgy tűnik, hogy a jogásztársadalom valamiféle kettős felfogásban őrlődik.⁴⁵ A gyakorlati jogász elfogadja azt az ítéletet is *igazságosnak*, amit nem lehet korrekt módon logikailag levezetni vagy megindokolni.⁴⁶ Az elméleti oldal pedig azt mondja, hogy az ítélet hibás, ha ilyen tartalom hiányában hozzák meg az ítéletet.

Az ítélet eseti igazságtalanságának elfogadása ugyanis a társadalom egésze számára fontosabbnak tűnik, mint a jogbiztonság konzisztenciájának megbontása. Így a jogásztársadalom nem tartja feltétlen lehetetlennek azt, hogy „inkorrekt” ítéleteket hozzanak. A bírói ítélet egy összetett, általában absztrakt logikai sorozat végső konklúziója.⁴⁷ Ezáltal elképzelhetetlen az elméleti jogász számára, hogy a bíró olyan ítéletet hozzon, amely nem vezethető vissza a logikai rendszer bármely részére.⁴⁸ A bírói ítélet logikailag akkor

43 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről 160. § (1) bekezdése szerint: „Aki mást megöl, büntett miatt öt évtől tizenöt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

44 BÓDIG Máttyás – SZABÓ Miklós 1996, 204.

45 Uo. 228.

46 Uo. 231.

47 Vö. SOLT Kornél: A deontika gyakorlati alkalmazása a bírói ítélezésben. *Jogtudományi Közlemény*, 34. (1979), 5. 255.

48 Megjegyzés: 2016-ban kiküldött anonim kérdőív alapján 843 bíróból 366 (43,62%) álláspontja szerint a bizonyítékok mérlegelésénél a másodfokú bíróság csak a logika szabályaival ellentétes értékelést mérlegelhetné felül anélkül, hogy az egyes bizonyítékok meggyőző erejét

kifogásolhatatlan, ha a premissza igaz, és a konklúzió pedig érvényes normán alapszik.

A bírói szubjektum a tények és a jogkérdések során kiemelkedő szerepet tölt be, ezért enélkül nem születhet meg a bíróban az ítélkezés individuális folyamata. Mindazonáltal a szubjektum önmagában nem egy egzakt változó, ezáltal össze kell kapcsolni a logikai rendszerben található premisszákkal, hogy ellenőrizhető legyen a döntés visszavezethetősége – igazságossága.

Az összes olyan cselekmény, amely kimeríti a hatályos büntető törvénykönyvben szereplő bármely tényállást – főszabályként az egyéb mentesítő körülményeket nem számításba véve –, az bűncselekmény: a deontikus logika hatszöge alapján, tehát ha valami tiltott, akkor az nem lehet kötelező, mert a viszonyuk ellentétes. Az a cselekmény, amely tilos, értelemszerűen nem közömbös és nem is kötelező.⁴⁹

*Hipotetikus záró példa:*⁵⁰

- a) Képzeljük el, hogy a bíróság befejezte a büntetőügy tárgyalását, és ítéletet hozott! Az ügyész a vádiratban előterjeszti a következőt: „*Kérem a bíróságot, hogy az X.Y. vádlottat ítélje el emberölés alapesete miatt.*” A bíróság a vádirat alapján többféle ítéletet hozhat. A példában csak a bűnösítő és felmentő ítéletekkel foglalkozom.
- b) Ha a bíróság ítéletet hoz, annak lényegi tartalma a következő: *A bíróság X.Y. vádlottat bűnösnek találta $E_1 \dots E_n$ alapján [jelen példában a Btk. 160. § (1) bek. alapján] ezért $C_1 \dots C_n$ alapján letöltendő Z büntetést szab ki.* Ha a bíróság a vádlottat felmenti, akkor a rendelkező rész tartalmazza: *A bíróság a vádlottat felmenti, mert $E_1 \dots E_n$ alapján ártatlan...*
- c) (A) esetben, ha a bíróság meghozta az ítéletet (amelyről feltételezzük, hogy jogerőre emelkedett stb.), ilyenkor a bíróság kimondja a kötelező jogi parancsot, hogy *X.Y. vádlottat bűnösnek találta a Btk. 160. § (1) bek. alapján, ezért $C_1 \dots C_n$, hogy letöltendő Z (hic et nunc) büntetést szab ki!*
- d) (B) esetben, ha a bíróság jogos védelemre hivatkozva felmentő ítéletet hoz, így: *A bíróság a vádlottat felmenti, mert $E_1 \dots E_n$ alapján nem mond ki ítéletet a bíróság.*

Forrásjegyzék:

ÁDÁM Antal: *Értékek és értékelméletek. Társadalmi Szemle*, 52. (1997), 5. 3–19.

ALLWOOD, Jens – ANDERSSON, Lars-Gunnar – DAHL, Osten (eds.): *Logic in Linguistics*. Cambridge University Press, 1977.

ARISZTOTELÉSZ: *Organon*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1961.

ismételten értékelné. Ebből levonható, hogy a bírók nagy többsége megkönnyebbülésünkre bízik a logikai következtetésekben.

49 Lásd BALÁSSY, Ádám Miklós: *Logic: Judicial syllogism*. In FARKAS György Tamás – RIMASZÉCSI János (szerk.): *Alapjog – Alkotmány – Alaptörvény*. Debrecen, 2019. 68.

50 Vö. SOLT Kornél 1979, 254–259.

- ARISZTOTELÉSZ: *Nikomakhoszi etika*. Ford. Szabó Miklós, Budapest, Európa Kiadó, 1987.
- BALÁSSY, Ádám Miklós: Logic: Judicial syllogism. In FARKAS György Tamás – RIMASZÉCSI János (szerk.): *Alapjog – Alkotmány – Alaptörvény*. Debrecen, 2019. 62–71.
- BLEIER Judit: *A jogértelmezés, valamint a logikai összefüggések szerepe a bizonyításra szoruló tények kiválasztásánál és a jogvita szempontjából szükségtelen bizonyítás mellőzésénél a polgári perben*. Az ítéleti bizonyossággal kapcsolatos joggyakorlat-elemző csoport összefoglaló véleménye.
- BÓDIG Mátyás – SZABÓ Miklós (szerk.): *Logikai olvasókönyv joghallgatók számára*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 1996.
- BÖHM Károly: *Logika*. Kolozsvár, Kriterion, 2004.
- GÁL László: *Böhm Károly intenzionális logikája*. Kolozsvár, Kriterion, 2008.
- HEGEL, Georg, Wilhelm Firedrich: *A logikai tudománya*. I–II. Budapest, Akadémiai Kiadó 1957.
- KALINOWSKI, Georges: Application du droit et Prudence. *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 53. (1967), 2. 161–178.
- KANGER, Stig: Law and logic. *Theoria*, 38. (1972), 3. 105–132.
- MONTAGUE, Richard: *The Proper Treatment of Quantification in Ordinary English in Formal Philosophy: Selected Papers of Richard Montague*. THOMASON, Richmond H. ed., New Haven, Yale University Press, 1974.
- MOÓR Gyula: *A logikum a jogban*. Budapest, Athenaeum, 1928. (Filozófiai értekezések 1.)
- RÚZSA Imre: *Klasszikus, modális és intenzionális logika*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1984.
- SOLT Kornél: A deontika gyakorlati alkalmazása a bírói ítélezésben. *Jogtudományi Közöny*, 34. (1979), 5. 254–259.
- SOLT Kornél: *Jogi logika: a jog, a nyelv és a valóság*. I–II. Budapest, MTA Állam- és Jogtudományi Intézet – Seneca Kiadó, 1996.
- SZABÓ Miklós: *Trivium*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2001.
- SZABOLCSI Anna: Az aktuális mondattagolás szemantikájához. *Nyelvtudományi Közlemények*, (1980), 82. 59–82.
- VARGA Csaba: *A bírói ténymegállapítási folyamat természete*. Budapest, Akadémiai Kiadó, 1992.
- WRÓBLEWSKI, Jerzy: Legal decision and its justification. *Logique et Analyse*, 14. (1971), 53–54. 409–419.
- WRÓBLEWSKI, Jerzy: Legal Syllogism and Rationality of Judicial Decision. *Rechtstheorie*, (1974), 5. 33–46.
- WRÓBLEWSKI, Jerzy: A jogi szillogizmus. In BÓDIG Mátyás – SZABÓ Miklós (szerk.): *Logikai olvasókönyv joghallgatók számára*. Miskolc, Bíbor Kiadó, 1996. 210–225.

Tárgyszavak:

logika, jogi gondolkodás, szillogizmus, jogi logika

MESTERSÉGES INTELLIGENCIA ÉS A DRÓNOK: SZABÁLYOZÁSI ÉS FELELŐSÉGI KÉRDÉSEK

I. Bevezetés

Jelen tanulmányt bevezetésként szánjuk egy további kutatáshoz. Úgy gondoljuk, hogy a téma újszerűsége, aktualitása lehetővé teszi, hogy vizsgálódásaink által értékes gondolatokkal járuljunk hozzá a drónszabályozás tudományterületéhez.

A következő fejezetekben arra keressük a választ, hogy létezik-e a hatályos európai szabályozásban olyan rendelkezés, amely a mesterséges intelligencia vezérelte drónok működéséhez ad iránymutatást. Amennyiben igen, úgy azok milyen rendelkezéseket tartalmaznak. Amennyiben nem, úgy milyen koncepció látszik kirajzolódni? Kíváncsiak voltunk, hogy milyen fő jellemzők, technikai tulajdonságok és milyen központi értékek mentén szabályozza az európai jogalkotó a drónok működését.

Ugyanakkor jelen dolgozatban szeretnénk felvillantani a mesterséges intelligencia vezérelte drónok polgári jogi és büntetőjogi felelősségi kérdéseit, amelyek azt gondoljuk, hogy izgalmas jogkérdéseket vetnek fel.

II. Alapvetés, fogalmak

Jelen tanulmány keretében célul tűztük ki a dolgozat írásakor hatályos, vagy a közeljövőben hatályba lépő drónszabályozás vizsgálatát. Amikor jelen tanulmányban drónokat említünk, akkor pilóta nélküli légi járműveket értünk alattuk. A magunk részéről a pilóta nélküli légi járművek esetében az (EU) 2018/1139 Rendelet szerinti meghatározást használjuk, amely értelmében az „bármely olyan légi jármű, amely a fedélzetén tartózkodó pilóta nélkül üzemel vagy amelyet ilyen üzemmódra terveztek, és amely önálló vagy távirányítással történő üzemelésre képes”³

1 PhD-hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola. Témavezetők: Prof. Dr. habil. Domokos Andrea egyetemi tanár, Bűnügyi Tudományok Intézete Intézetvezető; és Dr. habil. Boóc Ádám egyetemi docens, Polgári Jogi és Római Jogi Tanszék Tanszékvezető; mindketten a Károli Gáspár Református Egyetem Doktori Iskolájának tagjai

2 Témavezető: Dr. Tóth András egyetemi docens, Infokommunikációs Jogi Tanszék Tanszékvezető, a Károli Gáspár Református Egyetem Doktori Iskolájának tagja

3 A polgári légi közlekedés területén alkalmazandó közös szabályokról és az Európai Unió Repülésbiztonsági Ügynökségének létrehozásáról az Európai Parlament és Tanács (EU) 2018/1139 rendelete 3. cikk 30.

A drón-irodalomban különböző mozaikszavakkal találkozunk, így fontosnak tartjuk a tanulmány elején rögzíteni, hogy ezek pontosan mit is jelentenek. A tudomány megkülönböztet: pilóta nélküli légi járműveket (Unmanned Aerial Vehicles; UAV), pilóta nélküli légi jármű rendszereket (Unmanned Aerial Systems, UAS), távirányított légi járműveket (Remotely Piloted Aircraft, RPA), távirányított légi jármű-rendszereket (Remotely Piloted Aircraft System, RPAS). A továbbiakban a fenti mozaikszavakat használjuk ott, ahol indokolt a megkülönböztetés.

A köznyelvben használatos drón kifejezés álláspontunk szerint tulajdonképpen az UAV-ket jelöli. Ezek azok a repülő eszközök, amelyek megjelennek egy parkban vagy egy filmforgatáson a levegőben. Az UAS magában foglalja a pilóta nélküli légi jármű rendszerek azon részeit is, amelyek nem minden esetben észrevehetőek, így a földi felszálló eszközöket, egyéb navigációs eszközöket. Hasonló különbség található az RPA és az RPAS között.

A tanulmány szempontjából azonban sokkal érdekesebb az UAV-UAS és az RPA-RPAS párosok közötti különbségtétel. E tekintetben ugyanis azt állíthatjuk, hogy míg a pilóta nélküli légi járművek és rendszerek esetében előfordulhat, hogy emberi beavatkozás nélkül repülnek, úgy a távirányított légi járművek és rendszerek per definitionem irányítottak, tehát emberi beavatkozást igényelnek.

Ez utóbbi gondolat elvezet minket az alapvetően az európai szabályozási körben detektált különbségtételhez, amely szerint megkülönböztetünk egyrészt autonóm módon, illetve automatikusan működő légi járműveket. Az autonóm működés esetében a drón képes biztonságos repülést végrehajtani oly módon, hogy abba a pilótának nem kell közbeavatkoznia. Ezt a működési módot a mesterséges intelligencia teszi lehetővé. Az automatikus üzemeltetés ettől eltér a tekintetben, hogy itt a drón előre meghatározott útvonalon repül és előre be nem programozott események esetén távoli vezérlésre van szükség.⁴ Például annak érdekében, hogy a drón ne repüljön neki egy építkezési darunak. Láthatjuk, hogy a fent idézett európai rendeletben található definíció a fenti különbözőségekre tekintettel minden kategóriát lefed.

A drónok programozott, szoftveres tulajdonságait követően röviden szeretnénk felhívni a figyelmet azok fizikai tulajdonságaira is, rávilágítva arra a problémára, amellyel a jogalkotóknak szabályozási szempontból szembesülniük kell. Bár vélhetően lassan a köztudatban is evidenciaként jelentkezik, azért a nem szakmai felhasználók számára jelenleg még nem világos, hogy a drónok mérete igen változatos lehet. Brook-Holland által felállított kategorizálás alapján – tömegük szerint – megkülönböztethetünk 200 g-nál kisebb tömegű, úgynevezett nano drónokat, továbbá micro, mini, de Class III-ba sorolt 600 kg tömeget is meghaladó drónokat.⁵ A viszonyítás kedvéért a nano

4 What is the difference between autonomous and automatic drone? - <https://www.easa.europa.eu/faq/116449> (letöltve: 2020. november 4.)

5 HASSANALIAN, Mostafa; ABDELKEFI, Abdessattar. *Classifications, applications, and design challenges of drones: A review. Progress in Aerospace Sciences*, 2017, 91: 99-131. - https://www.researchgate.net/profile/Mostafa_Hassanalian/publication/316673697_Classifications_applications_and_design_challenges_of_drones_A_review/links/5e473819a6fdccd965a5cff7/

drón tehát nagyjából akkora, mint egy a sarki boltban megvásárolható zsírszegény csomagolt tehéntúró, míg a legnehezebb drónok egy SUZUKI Swift tömegét is elérhetik. Biztonsági és felelősségi szempontból nem elhanyagolható körülmény, hogy egy tehéntúró vagy egy Suzuki Swift zuhan le a levegőből. Ezeket az információkat azért tartottuk fontosnak megemlíteni, mert jól látható, hogy a jogalkotónak olyan szabályozási megoldásokat kellett kidolgoznia, amelyek minden drónfajtára megfelelően alkalmazhatóak, elég rugalmasak ahhoz, hogy lekövessék a technológiai újításokat.

A mesterséges intelligencia által vezérelt drónok esetében pedig figyelemfelkeltő lehet az a tény, hogy emberi irányítás nélkül mozognak a levegőben 200 g tömegű testek, de talán még izgalmasabb az a gondolat, hogy 700 kg tömegű eszközöket irányít egy programosor.⁶

Tekintettel arra, hogy a jelen tanulmány témája szorosan összefügg a mesterséges intelligenciával (a továbbiakban úgy is hivatkozunk rá mint MI), és különös tekintettel arra, hogy a mesterséges intelligencia kutatás-fejlesztése mind a mai napig egy hatalmas és szerteágazó tudományterület, e helyen nélkülözhetetlennek tartjuk röviden és a teljesség igénye nélkül ismertetni a kutatások jelenlegi – a tanulmány szempontjából releváns – eredményeit.

A mérnökök és egyéb tudományágak képviselőinek nagyobb csoportja egyetért a tekintetben, hogy létezik erős és gyenge mesterséges intelligencia.

A valódi, azaz „erős” vagy általános mesterséges intelligenciának nevezett algoritmus megkülönböztető jellegzetessége, hogy rendelkezik a kizárólag embernek tulajdonított gondolkodás és öntudat képességével. Döntéseit az alkotójától függetlenül, önállóan hozza meg, és képes a gép számítási sebességét az emberi önállósággal és kreativitással ötvözve változatos feladatok hatékony teljesítésére, így működése nem korlátozódik egy előre meghatározott feladat kizárólagos ellátására. Az öntudattal rendelkező gép a jelenlegi technológiai szinten nem érhető el, bár ennek megvalósítására is folynak kísérletek.⁷

A másik végletet az előre kódolt algoritmusok jelentik. Ezek rendszerszerű működésükkor egy lépésről lépésre, előre meghatározott tervet hajtanak végre. Az elvégzendő logikai műveletek előre ismertek, és bár ezek magas számítási kapacitásokat foglalnak magukban, kreatív, a tervtől eltérő megoldások nem várhatóak ezen gépektől. Megjegyzendő, hogy a büntetőjogi felelősség tekintetében, mivel a programozó, illetve

Classifications-applications-and-design-challenges-of-drones-A-review.pdf – (letöltve: 2020. november 9.)

6 Itt megjegyezzük, hogy a polgári légiközlekedésben a mesterséges intelligencia már régóta jelen van és a repülőgépek biztonságos felszállását, repülését és leszállását is segítik ilyen rendszerek.

7 Az erős, vagy másnéven általános mesterséges intelligencia (Artificial General Intelligence, AGI) megalkotásának lehetőségét jelenleg a mélytanulást használó programok kizárólag egy feladatra való alkalmasságának megszüntetésével, működésük általánossá tételében, multifunkcionalitásában látják. Lásd: <https://www.theengineer.co.uk/deepmind-research-brings-strong-ai-one-step-closer/> és <https://www.forbes.com/sites/cognitiveworld/2019/06/10/how-far-are-we-from-achieving-artificial-general-intelligence/#581595a46dc4> (2019. 11. 01.)

adott esetben a felhasználó előre láthatja a gép lehetséges megoldásait, így az esetleges kriminális cselekmények dogmatikai aggályok nélkül betudhatóak az algoritmust működtető emberi elkövetőknek.

A mesterséges intelligencia gyenge kategóriájába tartozik a mélytanulással működő mesterséges intelligencia, amely felelősségi szempontból számos kérdést vet fel, ezért erre a felelősségi fejezetekben térünk ki.

III. Az Európai Unió szabályozási megoldása

A jelen tanulmány keretében a polgári légi közlekedéssel, így kifejezetten a polgári használat során alkalmazandó szabályozással foglalkozunk. A pilóta nélküli légijárművek katonai célú felhasználásának tárgyalása meghaladná jelen tanulmány kereteit, így e helyen csupán rögzítjük, hogy a NATO már tett közzé szabványokat az UAS légijárművek tekintetében, és találhatók részben harmonizált légialkalmassági követelmények, azonban olyan jellegű harmonizáció, mint a következőkben tárgyalt európai uniós megoldás még várat magára. A katonai célú felhasználást rendező szabályozási igényt az Európai Unióban is felismerték és megbízást kapott az Európai Védelmi Ügynökség arra vonatkozóan, hogy dolgozzon ki egy a megjelenő polgári szabályozáshoz hasonló rendszert.⁸

1. Rendeleti szabályozás bemutatása

Az európai jogalkotó álláspontunk szerint a világon példaértékű harmonizációs eredményt ért el a drónszabályzás tekintetében, amikor különböző típusú és felhasználási célú pilóta nélküli légijárművek működését és működtetését szabályozta a tagállamokra kötelező érvénnyel, így összehangolva az európai légterek használati szabályait a drónpilóták számára.

Tekintettel a figyelemreméltó szabályozásra, illetve arra, hogy hazánkra tagállamként komoly hatással lesznek a hatályba lépő rendelkezések, így dolgozatunkban az európai szabályozás vizsgálatát állítjuk a középpontba.

Az Európai Bizottság a harmonizált drónszabályozás irányába 2014. április 8-án lépett, amikor a polgári célokra használt drónok működtetését szabályozó új, szigorú előírások bevezetésére tett javaslatot öt témakörben: biztonság, védelem, adatvédelem, biztosítás és felelősség⁹

8 HIRLING, Oliver, és FLORIAN Holzapfel. „EASA’s “Open” Category for Military UAS: Opportunities and Limitations in the Field of Airworthiness.” *Aerospace* 5.3 (2018): 70.

9 „Egyértelmű felelősségi és biztosítási keret. A jelenlegi felelősségbiztosítási rendszert elsősorban a pilóta által vezetett légi járművekre hozták létre, ahol a tömeg (500 kg-tól indulva) határozza meg a biztosítás legalacsonyabb összegét. A Bizottság meg fogja vizsgálni, hogy a távirányítással vezetett légi járművek sajátosságainak figyelembevétele érdekében milyen mértékben szükséges módosítani a jelenlegi szabályokat.” – IP/14/384, az Európai Bizottság 2014. április 8-án kiadott közleménye

Az átfogó, egységes európai uniós szabályozás azonban még váratott magára. A hatályos európai szabályozás alapja 2018. évben érkezett az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1139 rendelete (2018. július 4.) a polgári légi közlekedés területén alkalmazandó közös szabályokról és az Európai Unió Repülésbiztonsági Ügynökségének létrehozásáról (a továbbiakban úgy hivatkozunk rá, mint Rendelet) formájában.

A Rendelet előtti szabályozásról röviden és összefoglalóan írunk. Korábban az Európai Bizottság – a 216/2008/EK rendelet értelmében – nemzeti hatáskörbe utalta a 150 kg alatti távirányított légi jármű-rendszerek alkalmazásának szabályozását.¹⁰ Ezeket a szabályozási kérdéseket így korábban a tagállami légügyi hivatalai rendezték.¹¹ Az elsők között 2017-ben tett javaslatot az Európai Unió Repülésbiztonsági Ügynökségre (a továbbiakban úgy említjük, mint Ügynökség vagy EASA) arra vonatkozóan, hogy a 150 kg alatti drónok esetében is jogharmonizációra van szükség.¹² Ezt követően a 2018. évben született meg az „open” és a „specific” kategóriára vonatkozó technikai javaslat.¹³ Ahogyan az ezekből a dokumentumokból is kiderült, harmonizáció célja természetesen egy európai szintű légibiztonság megteremtése volt.

A hatályos Rendelet egy átfogó kódex, amelyben a polgári légi közlekedés számos szabálya rendezésre került, és nyilvánvalóan ebbe kellett beillesztenie a jogalkotónak az európai légterekben megjelenő új entitásokat. A Rendelet egészében a vonatkozó részletszabályok kiegészítésre kerültek a pilóta nélküli légi járművekre történő utalással, önállóan pedig a VII. szakaszban kaptak helyet, ahol többek között az alapvető követelményekre vonatkozó, megfelelőségi és végrehajtási jogi aktusokat rendező szabályokat találjuk.

A IX. melléklet szabályozza a pilóta nélküli légi járművekre vonatkozó alapvető követelményeket. Ezek között rendezi a drónok tervezésére, gyártására, karbantartására és üzemben tartására vonatkozó rendelkezéseket. Ahogyan a korábban hivatkozott 2014. évi javaslatban is szerepelt, a drónok kapcsán e rendelet a biztonsági követelményeket emelte ki. A légtérfelhasználók és földön tartózkodó harmadik felek biztonságát rendező számos szabályozási normát tartalmaz a rendelet, ugyanakkor témánk fókuszára tekintettel mellőznénk ezek részletes ismertetését.

A Rendelet főbb rendelkezései közül kiemelünk párat, illetve rámutatunk, hogy

10 MISKOLCZI BODNÁR, Péter. „A felelősségbiztosítás szerepe a drónkárok visszaszorításában és a károsultak helyzetének megkönnyítésében.” *BIZTOSÍTÁS ÉS KOCKÁZAT* 5.1 (2018): 22-29.

11 TAKÓ-Bencze Franciska - TAKÓ Sándor: Drónok harca, avagy a pilóta nélküli légi járművek kereskedelmi célú felhasználásának szabályozása hazánkban és a nagyvilágban, különös tekintettel a filmgyártási kérdésekre (MJ 2016/10., 589-596. o.)

12 Notice of Proposed Amendment 2017-05 (B) - Introduction of a regulatory framework for the operation of drones - <https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/NPA%202017-05%20%28B%29.pdf> (letöltve: 2020. november 3.)

13 Opinion No 01/2018 - Introduction of a regulatory framework for the operation of unmanned aircraft systems in the ‘open’ and ‘specific’ categories - <https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/Opinion%20No%2001-2018.pdf> (letöltve: 2020. november 3.)

milyen helyen adott felhatalmazó rendelkezéseket a tagállamok részére a végrehajtási szabályok megállapításához.

A rendelet fundamentumként rögzíti, miszerint „A pilóta nélküli légi járművet úgy kell megtervezni és megépíteni, hogy alkalmas legyen tervezett funkciójának betöltésére, és anélkül lehessen üzemben tartani, beállítani és karbantartani, hogy az veszélyt jelentene az emberek számára.”

A dokumentum szabályozza továbbá, hogy a tagállamoknak nyilvántartást kell létrehozniuk a drónok megfelelő lajstromozásához. Ezzel kapcsolatosan is a Rendelet számos helyen hivatkozik az Európai Unió Repülésbiztonsági Ügynökségre. A kölni székhelyű hatóság honlapján számos hasznos információval igyekszik hozzásegíteni a drón-tulajdonosokat a hatályos szabályozás alapján történő helyes, így pedig biztonságos irányításhoz.

Erre azért van szükség, mert a megannyi rendelet és tagállami jogszabály között nem könnyű eligazodni a korábbi, de az újonnan hatályba lépő rendeletek szabályozásai között, mindazonáltal tény, hogy a drónpilóták között rengeteg a fiatalkorú felhasználó. Adott a helyzet, miszerint a jogalkotói cél elérése érdekében a bonyolult szabályozási rendszert meg kell ismertetni a jelentős számú fiatal vagy a jogi nyelvel nem ismerős felhasználóval.

Az Ügynökség ennek érdekében a drónpilóták számára egy a szabályozás tekintetében egyszerűsített, rövid animációs kisfilmmel¹⁴ igyekszik felhívni azok figyelmét a drónvezérlés Európai Unió által felállított pár alapszabályára. Úgy gondoljuk, hogy a filmet megtekintve nyilvánvalóvá válnak, hogy mik az elsődleges prioritások.¹⁵ A regisztráció, a látótávolság megtartása és még az adatvédelemre is tartalmaz felhívást.

Mind az Ügynökség felhívja a figyelmet, mind a Rendelet tartalmaz rendelkezést¹⁶ az adatvédelmi szabályok ismeretének szükségességére. Részletszabályokat tekintve a drónokkal történő videó és képfelvétel készítés különös szabályait az Európai Unió Általános Adatvédelmi Rendeletének szabályaival együtt kell alkalmazni.

Összességében az látjuk, hogy önmagában a Rendelet nem rendezi minden területét a drónszabályozásnak. Az európai drónszabályozás több jogforrásból adódik össze, ezek: (EU) 2018/1139 Rendelete; (EU) 2019/947 Rendelete és (EU) 2019/945 rendelete.

14 Donnie & Paul Video: <https://www.easa.europa.eu/light/topics/flying-drone-how-be-safe-drone-pilot>

15 Első helyen szerepel, hogy az újdonsült drón tulajdonosnak regisztrálnia kell magát, majd egy tesztet kell kitöltenie mielőtt használatba vehetné az eszközt. A videó felhívja továbbá a figyelmet arra, hogy a felhasználó a balesetek elkerülése végett olvassa el a felhasználói kézikönyvet, de ami még fontosabb, rávilágít, hogy a drónt ne tévesszük szem elől, illetve ne reptessük 120 méternél magasabba. Óva int attól, hogy a drónt repterek vagy más objektumokhoz közel reptessük, továbbá, hogy emberek egy csoportja felett repülünk vele. (Ez utóbbi természetesen különböző szabályozás alá esik filmforgatás esetén). Fontos kiemelni, hogy ahogyan a videóból is kitűnik az EU-s drónszabályozás többször aláhúzza a drónok és az adatvédelem kapcsolatát.

16 (EU) 2018/1139 Rendelete IX. melléklet 1.1 pontja

Az európai szabályozás minden típusú drónra alkalmazható rendelkezéseket tartalmaz, ahogyan az a Rendelet meghatározásából is következik, ugyanis bármely olyan légi járművet bevon a szabályozásba, amely a fedélzetén tartózkodó pilóta nélkül üzemel vagy amelyet ilyen üzemmódra terveztek, és amely önálló vagy távirányítással történő üzemelésre képes.

A későbbiekben tárgyalandók megértése érdekében szükséges ismertetni a pilóta nélküli légi járművekkel végzett műveletekre vonatkozó szabályokról és eljárásokról szóló rendelet néhány fontos pontját a teljesség igénye nélkül. Elsősorban az UAS-műveletek kategóriáit.

A 2020. december 31. napján hatályba lépő¹⁷ (EU) 2019/947 végrehajtási rendeletben találjuk a műveleti kategóriák meghatározását. Ez a rendelet az UAS kifejezést használja, így e körben mi is így hivatkozunk a pilóta nélküli járművekre. Anormák értelmében megkülönböztetünk „nyílt”, „speciális” vagy „engedélyköteles” műveleti kategóriákat. A 4., 5., és 6. cikkben meghatározásra kerülnek azok a feltételek, amelyek esetén egy-egy művelet valamely kategóriába sorolandó.

A nyílt kategóriájú művelet például csak kevesebb, mint 25 kg maximális felszállótömegű (MTOM) UAS-sel hajtható végre.¹⁸ Amennyiben tehát ennél nagyobb, például 60 kg MTOM-mal rendelkező mezőgazdasági drónnal szeretnénk műveletet végrehajtani, úgy az nem minősülhet nyílt kategóriájúnak.

Az (EU) 2019/947. számú rendelet az engedélyköteles kategóriába sorolja azokat a műveleteket, amelyeket 3 méter, vagy annál nagyobb jellemző méretű UAS-sel végeztek, személyszállításra, vagy veszélyes áruk szállítására tervezték, és ezek valamelyike meg is valósul.¹⁹

A speciális kategóriába tartozó UAS műveletek tagállami illetékes hatóságtól származó engedély esetén, vagy speciális szabályokkal szabályozott nyilatkozat alapján hajthatók végre.

A kategóriák feltételeinek kidolgozása egyértelműen azt tükrözi, hogy a jogalkotási folyamatban felismerésre került, miszerint napjainkban a drónok számos formában, számos cél kiszolgálásra jelenhetnek meg, ahogyan arra korábban rámutattunk. Nem indokolt engedélyhez kötni a valamely internetes webáruházon megvásárolt műanyag játékdron használatát a saját kertünkben, ugyanakkor mindenképpen szigorú szabályozás alá kell vonni azokat a drónokat, amelyek akár légifuvarozásra lehetnek alkalmasak, vagy egyenesen erre fejlesztik őket, és így 200 kg-ot is meghaladó MTOM-mal repülnek a mohácsi járőkelők felett.

A drónkategóriákról az (EU) 2019/945 számú rendeletben találunk részletes szabályozást. E rendelkezések az (EU) 2019/947 végrehajtási rendeletben meghatározott

17 az (EU) 2019/947 végrehajtási rendeletnek egyes intézkedései alkalmazása kezdőnapjának a Covid-19 világijárvány miatti elhalasztása tekintetében történő módosításáról szóló (EU) 2020/746 végrehajtási rendelete

18 (EU) 2019/947. 4. cikk (1) b) pont

19 (EU) 2019/947. 6. cikk (1) bekezdés

nyílt UAS-üzembentartási kategóriára alkalmazandó szabályok és feltételek szerint üzemben tartott UAS-ekre vonatkoznak. Így e rendeltben a jogalkotó 25 kg-ig C0, C1, C2, C3, és C4 osztályba sorolta az UAS-eket. Az osztályok szintén jól tükrözik azt a jogalkotói célt, hogy olyan biztonságos felhasználást garantáljon a drónok esetében, amely a drónok jellegéhez igazodó korlátokat állít fel.

2. Szabályozás és mesterséges intelligencia

A szabályozás számos izgalmas kérdéssel foglalkozik, ugyanakkor a mesterséges intelligencia vezérelte drónok fókuszát megtartva csak az e tekintetben releváns szabályokat vizsgáljuk a továbbiakban. Az volt ugyanis a kérdésünk, hogy létezik-e a hatályos európai szabályosban olyan rendelkezés, amely a mesterséges intelligencia vezérelte drónok működésére vonatkozik. Olyan szabályokat kerestünk tehát, amelyek segítenek az MI vezérelte drónok működése és azok felhasználása során jelentkező situációk megítélésében. A most következő megállapítások és következtetések szigorúan a három vizsgált rendelet alapján megismert információkon alapulnak.

Azt látjuk, hogy a Rendelet fogalom meghatározása alapján az MI vezérelte drónok beleférnek a pilóta nélküli légitársaságok kategóriájába, hiszen benne szerepel, hogy önálló üzemelésre képes eszközökről is szó lehet. Az is megállapítható, hogy az európai szabályozás egyértelműen különbséget tesz automata és autonóm módon vezérelt drónok között, ahogy arról korábban írtunk.²⁰ A mesterséges intelligencia által vezérelt drónokat tehát jelen tanulmány keretében az autonóm módon működő pilóta nélküli légitársaságokkal azonosítjuk.

Azt is látjuk ugyanakkor, hogy a három vizsgált rendelet közül csupán az (EU) 2019/947 számú tartalmaz fogalom meghatározást az autonóm műveletekre, amelyek a rendelet meghatározása szerint olyan műveletek, amelyek során a pilóta nélküli légitársaság a távpilóta beavatkozási lehetősége nélkül működik. Álláspontunk szerint ide tartoznak az MI vezérelte drónokkal végrehajtott műveletek. A rendelet fogalom meghatározási részét leszámítva ugyanakkor ez a kifejezés csupán egyetlen további helyen szerepel a dokumentumban, a speciális kategória szabályozásánál az UAS operátorának felelőssége tekintetében.²¹

Fontos a tanulmány tárgya körében rámutatni, hogy míg az automatikus drónok minden műveleti kategóriában engedélyezettek, addig az autonóm drónok kifejezetten csak a speciális és az engedélyköteles kategóriákban. A nyílt kategória követelményeinek nem tudnának megfelelni ezek a járművek, hiszen a rendelet tartalma alapján itt „a távpilóta a pilóta nélküli légitársaságot egész idő alatt VLOS²²-ben tartja, kivéve a

20 What is the difference between autonomous and automatic drone? - <https://www.easa.europa.eu/faq/116449> (letöltve: 2020. november 4.)

21 (EU) 2019/947 Melléklet B. rész, UAS.SPEC.050 Az UAS-üzembentartó felelősségi köre

22 „látótávolságon belüli üzem (VLOS)”: az UAS-műveletek azon típusa, amelyben a távpilóta képes a pilóta nélküli légitársasággal való folyamatos, segítség nélküli vizuális kapcsolattartásra, ami lehetővé teszi, hogy a távpilóta az ütközések elkerülése érdekében képes legyen befo-

követési üzemmódban való repülést, valamint a melléklet A. részében meghatározott, pilóta nélküli légi jármű-megfigyelő alkalmazása esetét”. Az autonóm UAS esetében azonban éppen az a lényeg, hogy a drón akár több tíz kilométert is megtehet úgy, hogy a pilóta látótávolságán kívülre esik és az autonómiájának éppen az a lényege, hogy a légi útvonalába belépő más járműveket, egyéb akadályokat észleli és azokat beavatkozás nélküli kikerüli.

Fentiekre tekintettel tehát az MI vezérelte autonóm drónok működési kategóriája mindenképpen a speciális vagy engedélyköteles kategóriába esik, amely álláspontunk szerint egyértelműen azt támasztja alá, hogy a jogalkotó ilyen jellegű drónok esetében mindenképpen valamilyen hatóság felügyeletét tartja indokoltnak, amely autoritás meghatározott esetekben a kockázatokat mérlegelve felléphet a szakszerűtlen vagy a biztonságra ártalmas drónok működtetésével szemben akár azáltal, hogy nem ad engedélyt a használatukhoz.

3. A szabályozás jövője

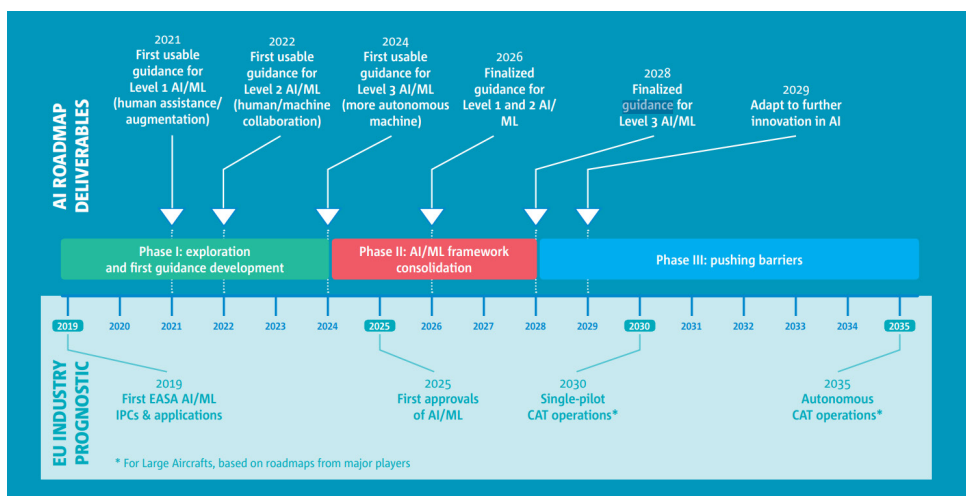
Úgy gondoljuk, hogy a már meglévő szabályozás alkalmazása és értelmezése kapcsán is érdemes az Ügynökség munkáját figyelemmel kíséreni. E tekintetben a témánk vizsgálatakor fontosnak tartjuk megemlíteni az Ügynökség 2020. márciusában készített a Repülésbiztonságról szóló 2020-2024-es Európai Tervét.²³ Ez a dokumentum a stratégiai prioritások és kulcsselekmények között taglalja az ügynökség munkájának, a repülőeszközök szabályozásának a digitalizációhoz és mesterséges intelligenciához fűzött viszonyát és annak alakulását a jövőben. Az írás rámutat, hogy a repüléstechnikában már évtizedek óta komoly szereppel bír az automatizáció. Azt állítja, hogy a jövőben az automatizálás következő generációja a mesterséges intelligenciát fogja használni és ennek a szimbiózisnak a biztonsági garanciát ki kell építeni. Enyhíteni kell az új technológiák által jelentett veszélyeket.

Az Ügynökség térképet készített az MI fejlesztési ütemterv és az MI megbízhatósághoz kapcsolt iránymutatások/szabályok bevezetése közötti interakciók időrendiségéről. Ennek értelmében 2021-ben jelennének meg az első iránymutatások az 1. szintű mesterséges intelligencia használatához. 2022-ben a 2. szintűhöz és csupán 2028-ban készülnének el a végső szabályok (guidance) a 3. szintű mesterséges intelligenciához.²⁴ Az ütemezésről az Ügynökség az alábbi ábrát készítette.

lyásolni a pilóta nélküli légi jármű repülési útvonalát más légi járművekhez, személyekhez és akadályokhoz képest; (EU) 2019/947 2. cikk 7. pont

23 European Plan for Aviation Safety - https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/EASA_EPAS_SUMMARY.pdf (letöltve: 2020. október 15.)

24 A szintek jelen esetben az emberi beavatkozás és a mesterséges intelligencia vezérlés arányára utalnak, ahogyan az az ábrán szerepel.



1. ábra EASA - AI terv²⁵

A dokumentumból kitűnik, hogy a jelenlegi szabályozásban nem véletlenül nem találunk részletes iránymutatásokat az MI vezérelte drónokra vonatkozóan, hiszen bár jelentőségüket a jövő légi közlekedésében az Ügynökség felmérte és elismerte, azok tényleges, tehát magas szintű mesterséges intelligenciával rendelkező és jelentős számú megjelenésével azonban csak az évtized vége felé számol.

Az autonóm drónok elterjedését és így a szabályozás megszületését elősegítő faktor-ként utalunk e helyen a U-Space elnevezéssel illetett egységes európai légi koordinációs rendszerre, amely olyan környezet megteremtését kívánja megvalósítani több szintű szolgáltatás létrehozásával, amelyben a drónok egymással és a különböző légtérben közlekedő, vagy a légtérbe egyéb módon belépő entitásokkal kommunikálnak, azokat érzékelik, így önmaguktól képesek azokat kikerülni és új útvonalat tervezni.²⁶ Nem tartjuk kétségesnek, hogy a jövőben az autonóm működő drónok nagy létszámban lesznek jelen az európai légtéren, így a felelősségre is kiterjedő, részletes szabályozásuk álláspontunk szerint kiemelten fontos.

IV. Európai Unió egyes tagállamainak szabályozása

Amint arra korábban utaltunk az (EU) 2018/1139 rendelet hatálybalépését megelőzően a 150 kg-nál könnyebb drónok szabályozását az európai jogalkotó a tagállamokra bízta.

25 Ügynökség által készített ábra. - https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/EASA_EPAS_SUMMARY.pdf (letöltve: 2020. október 15.)

26 Supporting safe and secure drone operations in Europe - <https://www.sesarju.eu/sites/default/files/documents/reports/U-space%20research%20innovation%20results.pdf> – (letöltve: 2020. november 12.)

A megvizsgált tagállami szabályok alapján azt látjuk, hogy az egyes országok mind felismerték a drónok légiközlekedésbe történő belépésével jelentkező szabályozási igényt. Logikus lépés volt, hogy a drónokat mint a légtérben megjelenő entitásokat az országok légiközlekedést szabályozó jogforrásaiba illesszék.

Így Németország drónszabályozásának alapjait a német légiközlekedésről szóló törvény²⁷ deklarálja. A törvény 1. § (1) bekezdésében rendelkezik arról, hogy a pilóta nélküli légi járművek, beleértve azok vezérlőállomásaikat is, amelyeket nem sport vagy szabadidős tevékenység céljából üzemeltetnek (pilóta nélküli repülőgép-rendszerek), szintén légi járműveknek (Luftfahrzeuge) minősülnek. Maga a légiközlekedésről szóló törvény nem tartalmaz részletes rendelkezéseket a pilóta nélküli légi jármű-rendszerekről. A törvény 32. §-ban foglalt felhatalmazó rendelkezések alapján azonban a német jogalkotó rendeletet alkot a szövetségi jogszabályok és az Európai Unió jogi normáinak végrehajtása érdekében.

Az osztrák szabályozás tekintetében megállapítható, hogy az osztrák légiközlekedésről szóló törvény²⁸ szintén tartalmaz drónokra vonatkozó rendelkezéseket. Ez a törvény kifejezetten szabályozza a vezető nélküli légi jármű kategóriát.²⁹ Érdekes különbség azonban a német jogalkotással összehasonlításban, hogy itt maga a légiközlekedésről szóló törvény tartalmaz részletes szabályokat. Így például drón kategóriát tekintve is.³⁰

Az osztrák jogalkotó például már különböző szintű szankciókat is társított a drónszabályok megsértéséhez. Így amennyiben a pilóta nélküli légi jármű kezelésére vonatkozó európai uniós vagy tagállami szabályokat megszegi a vezérlő személy, úgy az akár 22 000 EUR összegű büntetést is vonhat maga után.³¹ Súlyosbító körülmények esetén egyes szabályok megsértése szabadságelvonással járó joghátránnyal fenyeget.³²

27 Luftverkehrsgesetz (LuftVG) - <https://www.gesetze-im-internet.de/luftvg/BJNR006810922.html>

28 Bundesrecht konsolidiert: Gesamte Rechtsvorschrift für Luftfahrtgesetz, Fassung vom 06.11.2020 - <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10011306> (letöltve: 2020. november 6.)

29 § 2. Die Benützung des Luftraumes durch Luftfahrzeuge, Luftfahrtgerät, Flugmodelle und unbemannte Luftfahrzeuge im Fluge ist frei, soweit sich aus diesem Bundesgesetz nichts anderes ergibt.

30 Unbemannte Geräte bis zu 79 Joule maximaler Bewegungsenergie § 24d. Soweit unbemannte Geräte mit einer maximalen Bewegungsenergie unter oder gleich 79 Joule, die selbständig im Fluge verwendet werden können, nicht höher als 30 Meter über Grund betrieben werden, ist darauf zu achten, dass durch den Betrieb keine Personen oder Sachen gefährdet werden. Abgesehen davon fallen diese Geräte nicht in den Anwendungsbereich dieses Bundesgesetzes.

31 Schadenverhütungsmaßnahmen, B. Drohnen: Zivilrechtliche Abwehransprüche nach dem ABGB. - <https://epub.jku.at/obvulihs/content/titleinfo/4051532/full.pdf> (letöltve: 2020. október 15.)

32 § 169 LFG Strafbestimmungen - <https://www.jusline.at/gesetz/lfg/paragraf/169> (letöltve: 2020. november 5.)

A magyarországi drónhasználatra természetesen vonatkoznak a Rendelet szabályai, tekintettel, hogy az egy olyan európai uniós norma, amely kihirdetésre tekintet nélkül kötelezően alkalmazandó minden az Európai Unió tagállamában.

A magyar pilóta nélküli légi jármű-szabályozás alapidokumentuma a légiközlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény, amely a légiközlekedés egyéb szereplőivel együtt rendszer szintűen szabályozza a drónok üzemen tartását.

A fenti törvény mellett drónokra vonatkozó rendelkezést találunk még a magyar légtér igénybeviteléről szóló 4/1998. (I. 16.) Korm. rendeletben, amely kimondja, hogy „pilóta nélküli légi járművel vagy állami pilóta nélküli légi járművel végrehajtott repülésekhez eseti légtér igénylése kötelező abban az esetben, amennyiben a tevékenységet, nem sport- valamint magáncélra használják.

Fontosnak tartjuk megemlíteni, mert egy átgondolt és az európai uniós ajánlásokat is figyelembe vevő magyar rendelettervezet készült korábban a drónszabályozásról, amelynek bevezetését a magyar jogalkotó 2017. júliusára tervezte. Ez a jogszabály részletes, kategóriákra osztott szabályokat tartalmazott volna a pilóta nélküli légi járművek magyarországi működtetésére. Sajnálatos módon a rendelet nem lépett hatályba. Mindazonáltal a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium tájékoztatót adott ki a pilóta nélküli légi járművek szabályairól.³³ A rendelet hatálybalépését megelőzően jelent meg 2017. májusában az a jelentés, amely készülöben lévő pilóta nélküli légi járművek üzemeltetésére vonatkozó jogszabályi keretéről adott számot.

A fenti tagállamok szabályozását azért tartottuk fontosnak megvizsgálni, mert szerettük volna látni, hogy a harmonizált európai szabályok megszületéséig a tagállamok milyen lépéseket tettek. A megkutatott dokumentumok alapján azt láttuk, hogy a vizsgált tagállamok figyelemmel voltak az uniós ajánlásokra. A német szabályozásban például a harmonizált unióssal párhuzamosan UAS működési kategóriák kerültek kialakításra. A magyar rendelettervezet is több ponton figyelemmel volt az uniós eredményekre. Az eddig elvégzett kutatásunk során azonban nem találtunk olyan tagállami szabályozást, amely az MI által vezérelt drónokra alkalmazandó rendelkezéseket tartalmazott volna. Álláspontunk szerint a vizsgált tagállamok mindegyike a biztonság és a nyomonkövethetőség szempontjait tartotta szem előtt a szabályok megalkotásakor.

V. Drónok és a mesterséges intelligencia

A drónok kategorizálása a fenti szabályozási háttér bemutatásának, valamint a büntetőjogi és a polgári jogi felelősség vizsgálati követelményeinek figyelembevételével kétféle módon képzelhető el. Egyrésztől típusokba oszthatóak a felhasználási kör szerint, másrésztől az alapján is, hogy a gépet emberi kezelő működteti távirányítással, vagy

33 STEFÁN Ibolya: *A drónokkal kapcsolatos szabályok vizsgálata*, Miskolci Jogtudó, 2017/1. szám 71-78. - <https://jogtudo.uni-miskolc.hu/files/821/MJ2017iss1art8Stefan.pdf> (letöltve: 2020. november 11.)

a drón mesterséges intelligencia felhasználásával üzemel. A széleskörű felhasználási terület növeli azon lehetőségeknek a számát, amely során olyan jogsértés valósulhat meg, mely indukálhatja magánjogi, illetőleg büntetőjogi szankciók alkalmazását.

A drónok felhasználási köre a közismert szabadidős használat mellett igen széles: alkalmasak honvédelmi, közbiztonsági és rendészeti feladatok ellátására,³⁴ öntözőrendszerek működtetésére és más erdészeti, illetve mezőgazdasági feladatok ellátására,³⁵ továbbá akár biztosítási, garanciavállalási és más pénzügyi tevékenységek segítésére is.³⁶

A felelősségi kérdések vizsgálata szempontjából azonban a fontosabb distinkciót a mesterséges intelligencia felhasználása jelenti, mely bizonyos felhasználási területeken kezd egyre nagyobb jelentőséget nyerni a drónok tekintetében. Az Európai Bizottság „Új korszak a légi közlekedésben”³⁷ című közleménye is tesz utalást az algoritmusok által működtetett drónokra, amely szerint „a távirányított légi jármű-rendszerek (RPAS) a pilóta nélküli légi jármű-rendszerek (Unmanned Aerial System; UAS) tágabb kategóriájába tartoznak, amely magában foglal olyan légi járműveket is, amelyek beprogramozhatók pilóta közreműködése nélküli önálló repülésre. A távirányított légi jármű-rendszereket (RPAS), mint a nevük is mutatja, távolról irányítja egy pilóta.” Udvary³⁸ felhívja a figyelmet arra, hogy a távvezérelt gépektől eltérően az önálló repülésre is képes drónok alapvetően eltérő vizsgálatot igényelnek a felelősség megítélése szempontjából.³⁹

A képfelismerő mesterséges intelligenciával működő drónok képesek hatékonyan lefedni nagyobb területeket a helyi állatvilág megfigyelése és az invazív fajok megjelenésének előrejelzése érdekében. A kifinomult mesterséges intelligencia segíti a drónok által gyűjtött adatok, a nagy mennyiségű kép célravezető feldolgozását: a drónok képesek olyan területeket feltérképezni, melyek nehezen járhatóak be egyéb légi járművekkel vagy más módon, az elkészített felvételeket pedig kielemezi a képfelismerő algoritmus.⁴⁰ Ilyen

34 GYARAKI Réka: *A drónok használatának hazai szabályozása*. In: Magyar Rendészet, 2016/1., 44.

35 GRENZDÖRFER G. J., ENGEL A., TEICHERT B.: *The photogrammetric potential of low-cost UAVs in forestry and agriculture*. In: The International Archives of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences, 2008, 31.B3, 1207-1214.

36 Egyesült Államok Szabadalmi és Védjegy Hivatala (USPTO): 10,762,571 számú szabadalom.

37 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0207&from=HU> Letöltés ideje: 2020. november 10.

38 UDVARY Sándor: *Az önműködő gépjárművek egyes felelősségi kérdései*. In: Pro Publico Bono—Magyar Közigazgatás, 2019/2, 148-149.

39 A légi közlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény 71. § 35. pontja is tartalmazta az önálló repülésre vonatkozó különbségtételt: „Pilóta nélküli légi járműnek minősül az előző feltételeknek megfelelő önálló repülésre - részben, vagy teljesen - alkalmas és az önálló repülésre nem alkalmas távvezérelt légi jármű is.” A 2016. évi CXCVI. törvény módosította a kérdéses fogalom meghatározást, a repülőmodell fogalma beolvadt a pilóta nélküli légi jármű fogalmába, a törvény indokolása alapján a drón fogalmának pontosítására volt szükség. A jogszabály jelenleg hatályos szövege nem tartalmazza az önálló repülésre vonatkozó kitétel.

40 GONZALEZ L. F. et al.: *Unmanned aerial vehicles (UAVs) and artificial intelligence revolutionizing*

elven működnek azon drónok is, melyek az erdőtüzek megelőzését és megfigyelését teszik lehetővé algoritmusok segítségével.⁴¹ A már említett mezőgazdasági felhasználás is jelentős a mesterséges intelligenciával működtetett drónok esetében: az emberi beavatkozás nélkül működtetett gépek által felvett képeket öntanuláson alapuló algoritmusok elemzik, az adatokat a természet fenyegető kártevők felismerésére és elpusztítására használják fel.⁴² Természetesen a polgári célok mellett a mesterséges intelligencia és az autonóm drónok használata a harcászati eszközöknél is megfigyelhető.⁴³

Egy másik kutatás eredménye szerint több drón együttes alkalmazása lehetséges a raj-intelligencia elve és a játékelmélet alapján. A raj-intelligencia a mesterséges intelligencia egyik kutatási területe, mely a biológiából ismert, rovarfajok viselkedését imitálva teszi lehetővé a gépek összehangolt működését. A technológiának katonai és civil felhasználási lehetősége is van, főként nehezen megközelíthető terek megközelítésében segíthet ezen algoritmus.⁴⁴

A drónokkal kapcsolatos felelősségi, és azzal szorosan összefüggő kérdéseket több szerző is feldolgozta már a hazai jogirodalomban. A tanulmányok többsége egyetértett abban, hogy a drónok felhasználása olyan kérdéseket vet fel, melyek az esetleges jogi szabályozást elkerülhetetlenné tehetik ezen a területen.⁴⁵

A fentiek alapján összetett és szerteágazó feladatok megoldására alkalmazhatóak a pilóta nélküli járművek. A feladat ellátásának alapvető eszköze ezen gépeknél: mivel a drón működtetésének fő célja egy meghatározott földrajzi terület megfigyelése, könnyen előfordulhat, hogy az ott tartózkodó személyekről is felvételt készít a gép. Így az egyik elsődleges jogsértés, melyet a felelősség vizsgálata szempontjából elemezni szükséges, az ilyen és ehhez hasonló engedély nélküli felvételt készítés, melynek polgári jogi és büntetőjogi következményei is lehetnek.

wildlife monitoring and conservation. In: Sensors, 2016, 16.1: 97.

- 41 ZHAO Y. et al: *Saliency detection and deep learning-based wildfire identification in UAV imagery.* In: Sensors, 2018, 18.3: 712.
- 42 PUIG Eduard. et al.: *Assessment of crop insect damage using unmanned aerial systems: A machine learning approach.* In: Weber, T., McPhee, M.J. and Anderssen, R.S. (eds) MODSIM2015, 21st International Congress on Modelling and Simulation. Modelling and Simulation Society of Australia and New Zealand, December 2015, 1420-1426.
- 43 CUMMINGS Mary: *Artificial intelligence and the future of warfare.* London 2017.
- 44 KUSYK Janusz., et al.: *Artificial intelligence and game theory controlled autonomous UAV swarms.* In: Evolutionary Intelligence, 2020, 1-18.
- 45 MISKOLCZI BODNÁR Péter: *A felelősségbiztosítás szerepe a drónkárok visszaszorításában és a károsultak helyzetének megkönnyítésében.* In: Biztosítás és Kockázat, 2018. V. évfolyam 1. szám, 22-29.; MISKOLCZI Bodnár Péter: *Felelősség az új technológiák alkalmazása során keletkezett károkért.* In: Tóth A. (szerk.): *Technológia jog - Új globális technológiák jogi kihívásai,* Budapest 2016. 197-213.; BOÓC Ádám: *Robotautókkal, közösségi taxikkal és kereskedelmi drónokkal kapcsolatos felelősségi kérdések.* In: Tóth A. (szerk.): *Technológia jog - Új globális technológiák jogi kihívásai,* Budapest 2016. 214-226.; MISKOLCZI Bodnár Péter: *A drónokhoz kötődő aktuális jogalkotási, jogalkalmazási és etikai teendők.* In: HOMIČSKÓ Árpád. (szerk.): *Egyes modern technológiák etikai, jogi és szabályozási kihívásai,* Budapest 2018. 139-178.

Mivel a drón robotikai eszköznek tekintendő, az algoritmus által vezérelt gép a tiltott felvételkedzítésen túl tényleges testi sérelemmel is okozhat jogsértést. A szabályozási kérdéseknél bemutatottak alapján eltérő méretű és más fizikai tulajdonságokkal bíró gépek tartoznak a drón fogalmi körébe, melyek egy része súlyos sérülés, illetőleg akár halál okozására is képes lehet.

VI. Büntetőjogi felelősség a drónok felhasználása során

A fentebb kifejtett különbségtételt figyelembe véve, a távvezérelt drónok tekintetében szoros kapcsolat van a „távvezérlő”, az emberi irányító és a gép mozgása között. A meghibásodásokat leszámítva a gép az irányító utasításának megfelelő parancsokat teljesít, mely lényeges különbséget jelent – a később részletezett – önálló, mesterséges intelligencia által vezérelt működéshez képest.

A távvezérelt drónokkal kapcsolatban megállapítható, hogy a jelenleg hatályos büntetőtörvény által szabályozott törvényi tényállásokból több megvalósítása is elképzelhető ezen gépek működtetésével. Csák szerint legfeljebb a Btk. kisebb módosítása lehet indokolt, elsősorban a jogos védelem és a magánlaksértés vonatkozásában.⁴⁶ Az előbbinél kérdéses lehet, hogy a drón pontosan milyen felhasználása tekinthető támadásnak, továbbá annak megítélése, hogy a védekezés irányulhat-e a távvezérlő személy ellen, vagy csak magával az eszközzel szemben jogos a fellépés.⁴⁷ A magánlaksértés esetében ugyanakkor a fennálló bírói gyakorlat szerint a cselekmény csak akkor tényállásszerű, ha az elkövető egész testével bejut a passzív alany lakásába, egyéb helyiségébe vagy az ezekhez tartozó bekerített helyre. Ugyanakkor a bírói gyakorlat bár részletesen kidolgozta a lakás fogalmi kritériumait, a magánlaksértés tekintetében ez idáig még nem volt szükséges annak vizsgálata, hogy az ingatlan feletti légtér „megsértése” elkövetési magatartása lehet-e ennek a bűncselekménynek.⁴⁸ Álláspontja szerint a Btk. kiegészítése újabb törvényi tényállás kodifikálásával nem szükséges, mivel a jelenleg szabályozott különös részi tényállások, így a zaklatás, a foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés, a közlekedési bűncselekmények, a rongálás, az üzleti titok megsértése. Elfogadhatónak tartaná azonban az engedély nélküli, vagy a regisztráció nélküli drónhasználat szankcionálását is, szabálysértési tényállásként.⁴⁹

Abban az esetben, ha az elkövető a fentebb is említett törvényi tényállások valamelyikét úgy valósítaná meg, hogy ahhoz távvezérelt drónt venne igénybe, önálló tettesként vonható felelősségre. Amennyiben a drón működtetésére mesterséges intelligencia felhasználása nélkül került sor, a gép az elkövetés eszközeként vehető figyelembe, a bűncselekmény megvalósulásakor a drón bármilyen „cselekménye” az

46 CSÁK Zsolt: *A drónok kapcsán felmerülő egyes büntető anyagi és eljárási jogi kérdések*. In: Mezei K. (szerk.): *A bűnügyi tudományok és az informatika*, Budapest-Pécs 2019. 29.

47 CSÁK (2019): i. m. 30.

48 CSÁK (2019): i. m. 32.

49 CSÁK (2019): i. m. 43.

elkövető saját jogsértéseként értékelendő. Természetesen ezen esetben a közvetett tettség lehetősége is kizárt, attól függetlenül, hogy a jogsértést (pl. a testi sérülést vagy a rongálási kárt) nem közvetlenül az elkövető, hanem az általa irányított gép okozta.⁵⁰

Bonyolultabb lehet a kérdés megítélése akkor, ha nem távvezérléssel működő drónról, hanem a mesterséges intelligencia által működtetett gép „önálló repülésével” kerül szembe a jogalkalmazó.

A probléma különlegességét a gépi tanulás (machine learning) sajátos fejlesztési módszere és a fejlesztés célja adja. A gépi tanulásra, különösen a mélytanulásra (deep learning) épülő programok a hagyományos algoritmusokkal ellentétben a programozó által megadott paramétereket követve – az emberi tanulási folyamathoz hasonló módon – úgy látják el feladataikat, hogy az emberhez hasonló módon tapasztalatokat gyűjtenek, és ezeket felhasználják működésük során. A kapott adatokat a gép a neurális hálózatok technológiájának felhasználásával rendszerezi, és egy kimeneti választ ad a céljának megfelelően. A fő különbség az előre kódolt programok és a mélytanulással fejlesztett algoritmus között az, hogy az első technológia esetében a gép a kapott információk (inputok) alapján mindenképpen a meghatározott, alkotója által elvárt „helyes” megoldást fogja produkálni. A mélytanulás ezzel ellentétben egy valószínűségi, az emberi agy működését is alapul vevő tanulási folyamat eredménye: a gép kezdetben más és más megoldásokat fog adni egy problémára, majd alkotója útmutatásainak megfelelően súlyozza saját megoldásait az elérendő cél alapján. A folyamat végére a neurális hálóban kialakulnak rossz gondolkodási irányok, elvetendő megoldások, melyek kimeneti valószínűsége egyre jobban csökken, míg megerősítésre kerülnek a lehetséges kívánt megoldások. Ez a súlyozási szabály teszi egyedülállóvá ezt a technológiát, mely kifinomultabb és önállóbb gépek megteremtését teszi lehetővé.⁵¹

A mélytanulással működő gép neurális hálóját tehát olyan megoldások „választására” és végrehajtására képes, melyre konkrét, egyedi utasítást sem a gép alkotójától, sem a technológia felhasználójától nem kapott.⁵² Ez azt jelenti, hogy egy meghatározott, a gép által megoldandó helyzetben sem a programozó, sem a felhasználó nem tudja egyértelműen megjósolni a konkrét megoldást, melyet a gép alkalmazni fog.

50 Lásd BH 1985. 212. az elkövetési eszközként felhasznált állat által a veteményesben okozott rongálási kár esetében az állattartó közvetett tettességéről.

51 A neurális hálók részletes működéséről lásd: KRISTÓF Tamás: A mesterséges neurális hálók a jövő kutatás szolgálatában. Jövőelméletek 9. Budapest, BKÁE Jövő kutatási Kutatóközpont, 2002.

52 Lásd: SILVER, David et al.: Mastering the game of Go without human knowledge. Nature, Vol. 550. (2017), (354-359.) Az évezredek óta ismert és közkedvelt játék legnagyobb tartott mesterét könnyedén legyőzte a mélytanuláson alapuló gép. Az algoritmus fejlesztésekor nem a közismert és hatékonyak vélt taktikák ismertetését és begyakorlását tűzték ki célul: a gép csupán a játék alapvető szabályait ismerte. Saját technikáját és stratégiáját úgy alakították ki, hogy a gép elképesztő számú mérkőzést vívott meg saját maga ellen, ezen adatok felhasználásával pedig olyan lépéseket és módszereket fejlesztett ki, melyeket a korábbi „emberi játékosok”, így a gép alkotói sem ismertek.

Ezen probléma természetesen elhatárolandó azoktól az esetektől, amikor a gép tervezésből fakadóan hibás működéséből, vagy a szakszerűtlen felhasználásából ered a jogsérelem. Tételizzük fel, hogy a programozó a drón algoritmusát – a lehetséges következmények ismeretében, azokat kívánva – úgy készíti el, hogy az a felhasználó tudta és beleegyezése nélkül a gép a kamerája segítségével folyamatosan felvételt készít a felhasználó tevékenységéről, és az így megszerzett érzékeny, üzleti titoknak minősülő adatokat továbbítja a programozónak.

Ebben az esetben a felelősségi kérdés megítélése a távvezérelt drónokéhoz hasonlóan alakul: a programozó egyenes szándékával egyezően cselekvő gép elkövetési eszközként vehető figyelembe akkor is, ha a cselekvőség mesterséges intelligencia felhasználásával valósult meg. Hasonló a felelősségi helyzet akkor is, ha az algoritmusnak a jogsértésre vonatkozó parancsot nem a programozó adja a kód megalkotásakor, hanem a gép felhasználója az üzemeltetés során: ebben az esetben a felhasználó büntetőjogi felelőssége állapítható meg.

Érdemi különbséget jelenthet, ha az elkövető bűnössége csupán gondatlan elkövetésre terjed ki. A fentiek alapján érdemes megvizsgálni a „programozási hiányosságok” esetét. Ilyen esetről beszélhetünk akkor, ha például a programozó a drón képfelismerő rendszerét nem kellő alaposítással tervezi meg, ezt a hiányosságot fel is ismeri, de nem javítja ki. A hiányosság eredményeként – a programozó könnyelmű bizakodása ellenére – a drón másnak sérülést okoz. Feltételezve, hogy a felhasználó a vonatkozó jogszabályi előírásokat betartva véletlenül járt el, felmerülhet a programozó büntetőjogi felelősségének a megállapítása.

A helyzetet tovább bonyolíthatja, és a büntetőjogi dogmatika által nehezen kezelhető helyzetet eredményezhet az az eset, amikor a programozási hiányosság nem volt felismerhető sem a programozó, sem a felhasználó által. Az öntanuláson alapuló gép fentebb kifejtett sajátossága alapján az algoritmus rendes működésének része lehet az, hogy a programozó eredeti elképzelésétől teljesen függetlenül olyan megoldással álljon elő egy problémára, mely akár halálos eredménnyel járhat.⁵³

53 A mesterséges intelligencia és a büntetőjogi felelősség vizsgálatát tekintve összehasonlítható esemény történt R. Vasquez ügyében, mely során az Uber önvezető autója – a cég belső vizsgálatának eredményeként megállapítottan – annak ellenére, hogy kamerarendszere észlelte az előtte lévő akadályt, a gép nem a megállás mellett döntött, és elgázolta a gyalogost. Az algoritmus úgy van beprogramozva, hogy lehetősége van figyelmen kívül hagyni az ún. „fals pozitív” észleléseket, vagyis az olyan tárgyakat, melyek nem akadályozzák a jármű közlekedését, például műanyag zacskókat. A képfelismerő algoritmus tehát azonosította a sértettet a biciklijével együtt, a probléma azonban azzal volt, hogy a gép milyen döntést hozott ezen információ birtokában. Mivel a baleset Arizona államban történt, ahol nincsen a mesterséges intelligenciával működtetett gépekre vonatkozóan részletes szabályozás, és R. Vasquez az Uber alkalmazottjaként köteles lett volna megkísérelni a gép hibás döntésének korrigálását, a dogmatikai probléma egyelőre nem került megvitatásra, így Vasquez ellen gondatlanságból okozott emberölés miatt vádat emeltek. Ld: DEARMAN, Alexandra: The Wild, Wild West: A Case Study of Self-Driving Vehicle Testing in Arizona. In: *Arizona Law Review*, 2019. 61, 983.

A büntetőjog fogalmainak alkalmazásával álláspontom szerint nehezen ítélné meg egy ilyen kérdés. Egyrészt mérlegelést igényel az, hogy a felhasználó, illetőleg a programozó bűnössége értelmezhető-e akkor, ha az algoritmus ily módon hozott döntése vezet ahhoz, hogy alakilag megvalósul egy különös részi tényállás. Az egyik lehetséges értelmezés szerint a programozónak, illetőleg a felhasználónak a gondatlansága (*luxuria*) megállapítható ilyen esetekben. Mivel a technológia használatakor az esetleges elkövetőnek a tudata átfogja, hogy a drón milyen fizikai paraméterekkel bír (tömeg, sebesség, motor teljesítménye, a gépre szerelt kamera működőképessége stb.), továbbá legalább absztrakt szinten azt is, hogy az algoritmus potenciálisan képes lehet sérülés okozására vagy más büntetendő cselekmény megvalósítására. A másik lehetséges értelmezés alapján a gépi döntés, mivel az az embertől teljesen független került meghozatalra, nem tekinthető olyannak, melyre kiterjedne akár a programozó, akár a felhasználó bűnössége, így a magatartások a technológia felhasználása során véltlennek minősíthető. Ez az értelmezés azonban azzal a következménnyel járna, hogy bizonyos alapvető jogok sérelme nem lenne a büntetőjog eszközeivel szankcionálható ezen esetekben.

Másrészt mérlegelendő az okozati összefüggés kérdése a kizárólag a mesterséges intelligencia által működtetett gép döntéséből fakadó cselekmények esetén. A kérdés jelentőségét annak eldöntése adja, hogy a drón által „megvalósított” bűncselekményért a drón felhasználója, a drón algoritmusának alkotója, vagy mindkettő tartozik büntetőjogi felelősséggel. A magyar bíróságok gyakorlatában döntően a feltételek egyenértékűségének elmélete alapján ítélik meg az elkövetői cselekvések és a bekövetkezett eredmény kapcsolatát. Az elmélet szerint minden olyan cselekvőség, melynek hipotetikus elhagyása az eredmény bekövetkeztének elmaradásához vezetne, feltétlenül szükséges a bűncselekmény megvalósításához, ezért a büntetőjogi felelősség megállapításának alapja lehet.⁵⁴ Álláspontom szerint ezen okozatossági elmélet alapján nem zárható ki sem a programozó, sem a felhasználó büntetőjogi felelőssége: amennyiben a programozó nem alkotja meg az algoritmust, nyilvánvalóan nem dönthetett működtetett volna a drón jogsértő eredménnyel, de a drón felhasználása nélkül sem történhetett volna meg a bűncselekmény. Más okozati elmélettel esetleg kizárható lenne a fenti személyek felelőssége, a feltételek egyenértékűségének elmélete mellett a felelősség azonban csak a bűnösség oldaláról korlátozható.

Mind a bűnösség, mind az okozatosság szempontjából érdekes kérdés lehet annak megítélése, ha külső beavatkozó fér hozzá a drón algoritmusához, a programozó által az algoritmust védeni hivatott megelőző intézkedés hibájának kihasználásával. Egy ilyen esetben a hibát kihasználó személy cselekményét egyenes szándékkal elkövetett bűncselekményként lehet megítélni: kérdéses azonban, hogy a programozó hibája, mely a bűncselekmény elkövetését lehetővé tette, büntetőjogilag értékelhető-e. Az elkövetés konkrét körülményeinek ismeretében lehet megalapozottan véleményt al-

54 A vizsgálódási módszer alapjául szolgáló teóriát *conditio sine qua non* elméletnek is nevezik. Ld.: BELOVICS Ervin, GELLÉR Balázs, NAGY Ferenc, TÓTH Mihály: Büntetőjog I., Budapest, 2012.

kotni a kérdésről, azonban ez alapvetően különbözik a fentebb ismertetett, öntanuló géppel kapcsolatos jogsértésektől. A foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetésnek egy sajátos eseteként minősülhet a gép megfelelő, „hekkelés” elleni védelemmel való ellátásának elmulasztása. Az okozati összefüggés a *conditio sine qua non* alapján feltehetően megállapítható, ebben a körben azonban kérdéses lehet, hogy mi az a szint, amely elvárt egy autonóm drón algoritmusának elkészítése során a külső beavatkozás megakadályozása szempontjából. Hasonlóan problémákat vethet fel a bűnösség kérdése is, mivel az érzelmi és akarati kapcsolat a programozó magatartása és a cselekmény között a technológiai szempontok ismeretét sem nélkülözhető jogkérdés. A szakkérdés eldöntése sem tűnik egyszerűnek az informatikai aspektusok alapján, mivel semmiképpen sem mellőzhető a társadalmi körülmények figyelembevételével az, hogy az algoritmus működését külső tényezők befolyásolhatják, és az ellen védekezni szükséges.

VII. Polgári jogi felelősség a drónok felhasználásával elkövetett jogsértések esetén

A távvezérelt drónok és a mesterséges intelligencia által működtetett drónok közötti különbségtétel hasonlóan irányadó a polgári jogi felelősség szempontjából is. A távvezérelt drón által okozott káresemény dogmatikai nehézségek nélkül tekinthető a drónt kezelő személy magatartásának, és hasonló megítélés alá tartozik azon eset is, amikor a jogsértés a mesterséges intelligencia által működtetett drónnak a felhasználó vagy a programozó részéről adott kifejezett utasításra vezethető vissza.

Mindkét típusal kapcsolatban mérlegelendő azonban, hogy ezek használata fokozott veszéllyel járó tevékenységnek minősíthető-e. A drónok fizikai tulajdonságai – ahogy fentebb részleteztük – lényeges eltéréseket mutatnak: egyszerű makettek, vagy egy kilónál is könnyebb, pár száz méternél magasabbra repülni nem képes gépek jelentik az egyik végletet, míg a másikat a több száz kilós, összetett feladatokat ellátó, nagy teljesítményű légi járművek. Indokolt lehet tehát a felelősségi kérdések megállapítása szempontjából is alaposabban megvizsgálni azt a kérdést, hogy a drónok reptetése a súlyuk, sebességük és más tulajdonságaik alapján valóban fokozott veszéllyel járó tevékenységnek minősül-e.⁵⁵

A magyar bírói gyakorlat több helyen kifejtette azon ismérveket, melyek alapján bizonyos tevékenységeket fokozott veszéllyel járó tevékenységként kell megítélni: a BDT 2010. 2358 alapján „a fokozott veszéllyel járó tevékenység megítélésénél a működtetés során alkalmazott eszköz jellemző vonásait kell vizsgálni, és a tevékenységgel elindítható lehetséges okfolyamat következményeit is figyelembe kell venni. Egyedileg kell mérlegelni azt a körülményt, hogy a rendeltetésszerű használat során fellépő csekély rendellenesség okozhat-e aránytalanul széles körben vagy aránytalanul súlyos mértékben károkat.” Ehhez hasonlóan a BDT 2012. 2661. szerint „fokozott veszéllyel jár az a tevékenység, amelynek a folytatása során fellépő, viszonylag cse-

55 SZIKORA Veronika, SZILÁGYI Gábor: *Drónok a horizonton, gyerekjáték vagy új veszélyes üzem?* In: Debreceni Jogi Műhely, 2017/14, 100-101.

kély mértékű rendellenesség is súlyos kárral fenyegető veszélyhelyzetet alakíthat ki. Fokozottan veszélyes a tevékenység akkor is, ha folytatójának csekélyebb mértékű vétkessége súlyos kárveszéllyel fenyegető helyzetet teremthet, továbbá, ha egyszerre nagyobb számú személy életét, testi épségét, egészségét vagy vagyonát fenyegető kárveszélyt idéz elő.”

Látható, hogy a veszélyes üzemi felelősség fő kritériuma a fenti példák alapján elsősorban a tevékenység természetéből adódik, vagyis kisebb mértékű probléma, a vétkesség kisebb foka is alkalmas lehet arra, hogy nagyobb károkat okozzon mások vagyonaiban, és az emberi egészséget és testi épséget nagyobb mértékben veszélyeztesse.

A drónok fajtáinak ismertetéséből is látható, hogy ezen kritériumok vélhetően nem állnak fenn valamennyi drónnal kapcsolatosan. A magyar judikatúra a BDT 2010. 2236. számon közzétett eseti döntése szerint a fokozott veszéllyel járó tevékenységet megállapíthatónak tartotta a rádióhullámokkal működtetett modellrepülőök esetén. A döntés alapján a rádióhullámok a drón működési körébe tartozó körülménynek tekintendők azzal együtt, hogy a szakértői bizonyítás eredménye alapján a káreseményt eredményező működési zavar amiatt következett be, mert a modellrepülő nem a saját adójától származó jelet érzékelt. További fontos megállapítás, hogy a rádióhullámok közvetítését megakadályozó interferencia a modellrepülés terén nem eshetőlegesen előforduló behatás, hanem ezzel a tevékenységgel rendszerint együtt járó fizikai jelenség, ezért az üzembentartó nem mentesülhet a veszélyes üzemi felelősség alól.

Álláspontunk szerint a veszélyes üzemi felelősség megállapíthatóságának szempontjából elengedhetetlen annak részletes vizsgálata, hogy a kérdéses drón – a fizikai tulajdonságai alapján – valóban képes-e kisebb hiba esetén is komolyabb károk okozására. Ezen megállapítás mind a távvezérelt, mind az autonóm drónok használatára irányadó.

VIII. Konklúzió

A szabályozási irányok tekintetében azt látjuk, hogy az európai jogalkotó a Bizottság 2014-ben megfogalmazott javaslatai mentén elvégezte a normaalkotást a biztonság, nyilvántartás és adatvédelem körében. Álláspontunk szerint a szabályozás inkább a drónok jelentette kockázatokra koncentrált és nem annyira magára a drónra. Jól reagált ugyanakkor arra a tényre, hogy a drónok mérete és felhasználási módja az évek során exponenciálisan bővült. Mindazonáltal azt is látjuk, hogy az MI vezérelte drónok szabályozása, talán mondhatjuk úgy, hogy gyerekcipőben jár. Habár itt is felismerte és a technológiai fejlődést lekövette a tekintetben, hogy megkülönböztet autonóm műveletekre képes gépeket, azonban ezek szabályozása még messze nem részletes.

Mindezek mellett a tudományos kutatások is többségében vagy általánosságban foglalkoznak a drónok által megvalósított jogsértések esetleges jogkövetkezményeivel, illetőleg általánosságban a mesterséges intelligencia felhasználásával elkövetett jogsértésekkel kapcsolatos jogi kérdésekkel.

Álláspontunk szerint indokolt lehet a drónok, mint speciális tevékenység és az ebben a tevékenységben megjelenő mesterséges intelligencia egységes, a kettő kölcsönhatását is feltáró kutatási irányok további vizsgálata.

A veszélyes üzemi felelősség tekintetében a jogirodalomnak részben kiforrott álláspontja van – a magyar bírói gyakorlattal egyezően – arról, hogy kizárólag egyedileg, esetenként ítélhető meg az, hogy egy adott tevékenység fokozott veszéllyel járónak minősül-e. Azonban elképzelhető, hogy a mesterséges intelligencia a veszélyes üzemi tényállásoktól eltérő, önálló felelősségi kategória megalkotását indokolhatja a jogalkotó részéről. Ennek megfelelő kimunkálásához azonban elengedhetetlen a drónok és a mesterséges intelligencia összefüggő vizsgálata.

Tárgyszavak:

mesterséges intelligencia; felelősség; drónok, pilóta nélküli légitáncok; veszélyes üzemi; autonóm drón

RÁCSOK MÖGÖTT A PANDÉMIA IDEJÉN

Napjainkra sajnálatos módon megkerülhetetlen témává vált a koronavírus térhódítása. Tekintettel arra, hogy a vírus a zárt közösségekben jobban terjed, a járvány elleni védekezés sikeressége érdekében az ilyen intézményekben még inkább indokolt a megelőzést szolgáló szabályok betartása. Bátran kijelenthető, hogy a börtönök tökéletes példák a zárt közösség fogalmára, így jelen kutatásomban a BVOP intézkedéseit² időrendi sorrendben veszem górcső alá, különös tekintettel a fogvatartottak reintegrációjára gyakorolt hatásukat.

I. 2020. március 7.

A Koronavírus-fertőzés Elleni Védekezésért Felelős Operatív Törzs a járvány első hullámának megjelenésekor járványügyi megelőző érdekből kötelezte a büntetés-végrehajtás szervezetét az ideiglenes intézetelhagyások (kimaradás, eltávozás) engedélyezésének ideiglenes felfüggesztésére, mely intézkedés kiterjedt a korábban engedélyezett, de még nem megkezdett ügyek végrehajtására is. A szervezet előjáróban szavatolta, hogy a már engedélyezett kérelmeket pótolni fogják, abban az esetben, ha azok indokai továbbra is fennállnak.

A BVOP ezen intézkedés bevezetésével igyekszik megakadályozni, hogy az eltávozásból, illetve kimaradásból visszaérkezők közvetítésével bejusson a vírus a börtön falain belülre.

Már a vírus terjedésének megakadályozásra tett első intézkedés is vont maga után reintegrációra gyakorolt hatást, hiszen az intézet elhagyás engedélyezése az ösztönző rendszer egyik legfőbb jutalmazási eleme.³

A jutalmazás a reintegrációs folyamat szerves része, tekintettel arra, hogy az elítéltek a jutalom megszerzése érdekében közreműködőbbek, tevékenyebben részt vesznek

1 Állami ösztöndíjas, nappali tagozatos PhD hallgató a Károli Gáspár Református Egyet Állam- és jogtudományi Doktori Iskolájában

2 Az intézkedések megtalálhatóak a BVOP hivatalos honlapján az alábbi linken: <https://bv.gov.hu/hu/node/3592> (letöltve: 2020. 11. 10. 15:26)

3 2013. évi CCXL. törvény [továbbiakban Bv. Kódex] 165. §
165. § (1) Az elítélt példamutató magatartásáért, a munkában elért eredményéért, a tanulásban tanúsított szorgalmáért, a közösség érdekében végzett tevékenységéért, élet vagy jelentős anyagi érték megmentéséért vagy súlyos veszély elhárításáért jutalomban részesíthető. (2) A jutalmak:

i) jutalom kimaradás,
j) jutalom eltávozás.

az egyes reintegrációs foglalkozásokon, melyek hosszútávú hatása, hogy kialakul az elítéltekben az együttműködés és az önkéntesség iránti igényt.⁴ Abban az esetben, ha a jutalmazás akár csak ideiglenesen szünetel, a fogvatartottak lelkesedése lankadhat, amely hátráltatja a reintegrációs tevékenységek sikerességét.

II. 2020. március 10.

A március 10. napján a látogatás fogadással, a büntetésüket kezdő elítéltek egészségügyi befogadásával⁵ és az intézetek belső higiéniai prevenciós tevékenységével kapcsolatos intézkedések léptek érvénybe.

A reintegráció tekintetében pozitív hatással bír, hogy az elítéltek testközelből tapasztalják az intézmények felkészültségét. Biztonságérzetet alakíthat ki a rabokban, hogy a börtönökben folyamatos a felület- és eszközfertőtlenítés, valamint a felettük örökös személyzet rendelkezik a szükséges védőeszközökkel és érintés nélküli, digitális hőmérőkkel. A biztonságérzet kialakításán túl, a büntetés-végrehajtás szervezete törekszik a személyi állomány és a fogvatartotti kör megfelelő tájékoztatására, a prevenciós higiéniai szabályok betartásának fontosságát rendszeresen hangsúlyozzák, illetve biztosítják a napi többszöri kézmosás és a kézfertőtlenítés lehetőségét.

A látogatófogadás lebonyolításával kapcsolatos megelőző intézkedések bevezetése már negatív hatást gyakorol(hat) az elítéltek reintegrációjára. Március 10-től tilossá vált a fizikai érintkezés a hozzátartozók és a rabok között, illetve a külföldi családtagokkal rendelkező elítélteket kiemelt figyelemmel kezelik. Bár büntetés-végrehajtás szervezete törekedett arra, hogy az elítéltek tisztában legyenek az intézkedések bevezetésének járványügyi prevenciós indokaival, azonban a reintegráció vonatkozásában már káros hatásról beszélhetünk, hiszen ezen döntés csak erősíti az izolációt és az elítéltektől megvonja a minimális fizikai kapcsolatot a külvilággal és szeretetteikkel ezzel is növelve a köztük kialakult szakadékot, nem is beszélve az érzelmi feltöltődés hiányáról.

4 RUSZONYI Péter: Kriminálpedagógiai útkeresés a fiatalok fogvatartottak szabadságvesztés büntetésének végrehajtásában. Börtönügyi Szemle 2008. 27. évfolyam 4. szám

5 „A büntetésüket kezdő elítéltek büntetés-végrehajtási intézetbe történő egészségügyi befogadása alkalmával ún. közegészségügyi-járványügyi vizsgálaton esnek át, e nélkül közösségbe nem helyezhetőek. A koronavírussal összefüggésben az Országos Tisztifőorvos által kiadott eljárásrend alapján a vizsgálat minden esetben kiterjed a testhőmérséklet mérésére és az utazási előzmények kikérdezésére. Fertőzés gyanúja esetén az érintett azonnal elkülönítésre kerül addig, amíg a laborvizsgálati eredmények megerősítik vagy kizárják a koronavírus jelenlétét. Amennyiben az eredmény pozitív és a fogvatartott polgári egészségügyi intézménybe szállítása és járványügyi elkülönítése indokolt, úgy azt a mindenkori biztonsági szabályok betartásával, egyben az intézkedést végrehajtó személyi állomány egészségügyi védelmének biztosításával hajtjuk végre.” - <https://bv.gov.hu/hu/node/3592>

III. 2020. március 17.

Ahogy a járvány terjedése fokozódott, úgy szigorodtak exponenciálisan a börtönökben bevezetett megelőző intézkedések, melyek duplafronton aknázták alá a fogvatartottak reintegrációs tevékenységeit.

A reintegráció legfőbb eszköze a büntetés-végrehajtás során történő nevelési folyamat. Módos állítása alapján a büntetés-végrehajtási nevelés feladata, hogy „*a rendelkezésre álló időn belül olyan célirányos személyiségfejlesztés vagy – korrekció, amely megalapozza a társadalmilag elvárt szükségletek kialakulását, valamint a nevelési hiányosságok pótlása révén segíti a normakövető magatartást, a társadalmi megfelelést.*”⁶

Általánosan elfogadott az a meglátás, mely szerint a nevelés olyan összetett tevékenység, amely személyiségfejlesztő, magatartás- és tevékenységformáló funkcióval bír, melynek lényege az értékteremtés, illetve értékközvetítés.

A törvényi rendelkezések személyre szabott végrehajtása során, a nevelés tevékenységében elengedhetetlen a kollektív csoportos és az egyéni foglalkozások megszervezése. A nevelés (ezzel összhangban a reintegráció) nem egy egyszeri cselekmény, hanem egy folytatólagos tevékenység sorozat, melynek keretében az oktatáson, illetve képzésen túl, sor kerül az elítélt személyiségének megismerésére (befogadására), a szükséges foglalkoztatás és önképzés garantálására, rehabilitációs és szabadidőprogramok megszervezésére, valamint a családi és társadalmi kapcsolatok ápolásának segítésére.⁷

A március 17-i intézkedések a reintegráció két alappillért érintették (azaz a családot és a nevelés részszegmenseit), hiszen a Nemzeti Népegészségügyi Központ koronavírus fertőzéssel kapcsolatban kiadott szakmai protokolljával összhangban a BvOP ideiglenesen, több aspektusban is szigorította az elítéltek látogatására vonatkozó szabályokat, valamint a büntetés-végrehajtási intézetébe belépő személyek körét is korlátozta.

Az alábbi intézkedések vonatkoznak a látogatók fogadására:

- a fogvatartottak további intézkedésig havonta egyszer alkalmanként harminc, legfeljebb hatvan percben fogadhatnak látogatót, azzal a kitétellel, hogy az elítéltek és a látogatók között testi kontaktus, érintkezés tilos
- a családi látogatófogadás ideiglenesen felfüggesztésre került
- a fogvatartottak és hozzátartozóik plexivel felszerelt látogatófogadó helyiségben találkozhatnak
- az elítéltek egyidejűleg maximum két fő kapcsolattartót fogadhatnak
- a fogvatartottak és hozzátartozóik egészségének megóvása érdekében javasolt, hogy gyermekkorú, 60 év feletti életkorú, illetve tartósan vagy aktuálisan beteg hozzátartozó látogató fogadását ne kezdeményezzék

Ezen intézkedéscsomag a családra, mint későbbi befogadó, illetve visszafogadó közegre mért „súlyos csapást”. A család az elítéltek reintegrációjának szempontjából az egyik

6 Módos Tamás: Büntetés-végrehajtási nevelés. Rejtjel Kiadó, Budapest, 1998. 9.

7 LAJTÁR István: Büntetés-végrehajtási jog. Patrocinium Kiadó, 2000 Budapest 226.o.

legjelentősebb szereplő, mely tényt a jogalkotó is feliserte és ezt alátámasztandó a Bv. Kódex 164. § (6) bekezdése rögzíti, hogy „*az eredményes reintegráció érdekében elő kell segíteni, hogy az elítélt családi és egyéb kapcsolatait fenntartsa, fejlessze.*” A család vitathatatlan szerepének kiemelése után szükséges rögzíteni, hogy a reintegráció során számtalan esetben jelent problémát a családi háttér, a megfelelő baráti kapcsolat hiánya, hiszen ezek nélkül nehéz a kapaszkodás.⁸ Többek közt emiatt a többszörösen igazolt tény miatt merem kijelenteni, hogy a család a reintegráció „biztonsági hálója”. Azokban az esetekben, amikor ez a háló „lyukas, vagy teljes mértékben hiányzik”, a további károk csökkentése és megelőzése érdekében fokozottan nagy szükség van a reintegráció és az utógondozás többi szereplőjére.

Bár a büntetés-végrehajtási intézetek a személyes kapcsolattartás kiváltására telefonos és Skype-os lehetőségeket is biztosítanak, ez korán sem pótolja a rendszeres, hosszabb időtartamú személyes találkozókat.

A március 17-én bevezetett intézkedések a fentiekén túl korlátozták a büntetés-végrehajtási intézetekbe belépő személyek körét is. Az új szabályzás alapján az elítéltek lelki gondozásában, börtön pasztorációjában, missziós tevékenységében együttműködő külső egyházi és civil személyek, illetve az oktatást végző tanárok is ideiglenes jelleggel március 17-től felfüggesztették a börtönökben folytatott munkájukat.

Az intézkedés a reintegráció másik alapelemét, azaz a nevelés összes szegmensét érintette. Bár a büntetés-végrehajtási intézetek életében és az elítéltek személyes szükségleteinek kapcsán egyaránt elismerik a vallásos tanítás és a gyakorlat jelentőségét,⁹ a járványhelyzet miatt hozott fenti intézkedés a fogvatartottak vallásgyakorlásához való jogát érintette negatív értelemben.

A vallásszabadság és vallásgyakorlás erkölcsi nevelési funkciója napjainkban már tagadhatatlanná vált. Manapság nem gyakori, hogy az elítéltek a kilátástalannak tűnő körülményeik miatt találjanak rá valamiféle vallásos látásmódra, mely által bünbánatot gyakorolnak, illetve felelősségvállalásuk eredménye képen képesek átértékelni¹⁰ a múltbeli elítélendő, gyakran téves „alapokra” épült életvitelüket.¹¹ Ruzsonyi Péter álláspontja, hogy a társadalom visszaváró üzenetét kell továbbítaniuk az egyházaknak és ezáltal alkalmassá válhatnak a büntetés-végrehajtás falain belül az emberi kapcsolatokat normalizálására. A járványhelyzetet megelőző időszakban, -az 16/2014. (XII.19.) IM rendelet alapján- az elítélt a büntetés-végrehajtási intézetben egyházi személlyel, a vallási tevékenységet végző szervezet vallásos szertartást hivatásszerűen végző tagjával, valamint az egyházi

8 DR. PÁLVO LGYI Ákos- A társadalom részvételének szükségessége a büntetés-végrehajtásban (reszocializáció, reintegráció) Büntetőjogi Szemle 2014/2. szám 77-84.o. 79.o. http://ujbtk.hu/wp-content/uploads/2014/10/bjsz_201402_palvolgyi_akos.pdf (letöltve: 2018. 11. 25.)

9 ANTALÓCZY Péter: A vallás szerepe a fogvatartottak reszocializációjában. Börtönügyi szemle 2014/33. 4. sz. 21.

10 Összességében nem lényeges, hogy a fogvatartott milyen úton jut el a változtatás igényéhez, ami a reszocializáció, illetve a reintegráció célja is

11 TÓTH Mihály: Egyes alkotmányos jogok érvényesülése az elítéltek reintegrációja szempontjából Börtönügyi Szemle 2010/4. 27.o.

jogi személy vagy a vallási tevékenységet végző szervezet által megbízott személlyel ellenőrzés nélkül tarthat kapcsolatot és a kapcsolat felvételét bármely fél kezdeményezheti.¹²

Az bevezetett intézkedés ezt a külvilági és egyházi kapcsolatot is megvonta az elítéltektől (még ha csak ideiglenesen is), ami különösen egy világjárvány közepén, az erősödő izolációt, a kialakult bizonytalanságot és belső feszültséget csak fokozhatja, ezzel is akadályozva a reintegrációs tevékenységek sikerességét.

Az egyházi személyeken túl, a március 17-i szabályozás az oktatást végző tanárok munkásságát is felfüggesztette, ezzel is súlyos csorbát ejtve a (már amúgy is „megté-pázott”) reintegráció eszköz palettáján.

A büntetés-végrehajtási intézmények falain belül végbemenő oktatás alapvető célkitűzése az, a frissen szabaduló fogvatartottak munkaerő-piaci lehetőségeinek növe- lése. Az esélynövelés eszköze az elítéltek felzárkóztatása, ismeretanyaguk gyarapítása, valamint egyéb, napjainkban már elengedhetelenné vált képzések¹³ lehetőségének megteremtését.¹⁴ Az iskolai oktatás, mint elemi reintegrációs tevékenység, az elítéltek műveltségét és szakismeretét pótolja és gyarapítja, ami növeli a társadalomba történő visszailleszkedésük későbbi lehetőségeit. Ennek eredménye képen, hogy az elítéltek számára társadalmilag elismert, értékes és versenyképes szakma megszerzését biztosítják, megteremtik számukra az önfenntartás esélyét, valamint egy választási lehetőséget a bűnözői életmódhoz történő visszatéréssel szemben.

A március 17-i intézkedések ezt a komplex tevékenység sorozatot szakították meg, anélkül, hogy az elítéltek számára biztos információt tudtak volna szolgáltatni a folytatás esetleges dátumáról.

IV. 2020. március 21.

A BvOP a koronavírus-járvánnyal kapcsolatban meghozott ideiglenes korlátozó és megelőző intézkedésekről folyamatosan tájékoztatja az elítélteket és családtagjaikat egyaránt. Ennek eszközéül egy büntetés-végrehajtási intézetben forgatott videó szolgál, melyben egy fogvatartott magyarázza el rabtársainak és a hozzátartozóiknak a legfontosabb prevenciók tudnivalókat. A kisfilmet az ország összes börtönében, naponta többször vetítik illetve a hozzátartozók számára szóló videót közzé tették a honlapján és a YouTube csatornáján.

A büntetés-végrehajtás szervezete ezen intézkedésével bevonja az elítélteket is a tájékoztatás mechanizmusába, amely egyrészt érdekelté teszi őket a családtagjaik felvilágosításába, másrészt remélhetőleg jobban elfogadják az ismeretanyagot egy társuktól, mint egy „külsős” idegentől.

12 16/2014. (XII.19.) IM rendelet 110. §

13 mint pl.: számítástechnika és nyelvtanfolyam

14 Czenczer Orsolya: Az oktatás mint reszocializációs eszköz a fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézeteiben. Börtönügyi Szemle 2008. 27. évfolyam 3. szám 1–12. o.

V. 2020. március 24.

A BvOP a járványügyi helyzetre tekintettel egy új kommunikációs csatornát nyitott, call centerek létrehozása által, telefonos tájékoztatást biztosított a fogvatartottak azon érdeklődő családtagjaira számára, akik a járványügyi helyzetből fakadó korlátozó intézkedések kapcsán kérdéseket tennének fel.

A felállított call centerek célja a gyors és hiteles tájékozódás további elősegítése, mellyel igyekeznek csökkenteni a hozzátartozókban kialakult kételyeket és bizonytalanságot.

VI. 2020. március 25.

A büntetés-végrehajtási szervezet a Nemzeti Népegészségügyi Központ koronavírus fertőzéssel kapcsolatban kiadott szakmai protokolljával összhangban, azon túl, hogy kiemelt feladatként kezeli a személyi állomány és az elítéltek egészségügyi állapotának megőrzését, és a vírus terjedésének megakadályozását, nagy figyelmet fordít arra is, hogy a fogvatartottak a korlátozó intézkedések ellenére szoros köteléket ápolhassanak hozzátartozóikkal. A zökkenőmentes online kapcsolattartás érdekében, Skype felhasználási útmutató készíttettek és tettek közzé a családtagok részére, mely által ismertetik a személyes kapcsolattartás kiváltására alkalmas online alkalmazás működését.¹⁵

VII. 2020. március 30.

2020. március 30. napján vezették be a reintegrációt leg súlyosabban érintő intézkedés, tekintettel arra, hogy 2020. március 28-tól a 71/2020. (III.27.) Kormányrendelet alapján, kijárási korlátozás lépett életbe, melynek értelmében a lakóhelyet csak munkavégzés vagy az alapvető szükségletek ellátása céljából lehet elhagyni. Mivel a börtönökben zajló látogatások nem tartoznak ezen lakhely elhagyási indokok egyikébe sem, a BvOP igazodva a kormányrendeletben foglaltakhoz, azt kérte az elítéltektől és családtagjaiktól, hogy halasszák el a személyes találkozást biztosító „beszélőket” az intézetekben és helyette éljenek a börtönök által biztosított Skype vagy telefonos kapcsolattartás lehetőségével.

A büntetés-végrehajtás szervezete felismerte az intézkedés káros hatását és ezt kiküszöbölendő, kiscsoportos foglalkozások keretében, reintegrációs tisztek ismertették és hangsúlyozták a bevezetett intézkedések céljait és szükségességét.

Jelen intézkedésről elmondható, hogy a reintegráció összes pillérét ledöntötte, teljes mértékben elszigetelte a fogvatartottakat a külvilági kapcsolataiktól – hozzátartozók, vallási és civil személyek, oktatók-, melynek teljes bizonyossággal állítható, hogy negatív hatása van az elítéltek mentális egészségére, mely helyzetet csak súlyosbítja a bizonytalanság az ideiglenes intézkedések hatályával kapcsolatban.

15 Lásd: <https://bv.gov.hu/sites/default/files/Skype-felhasznalasi-utmutato.pdf> (letöltve: 2020. október 28.)

VIII. április 15.

A Nemzeti Megelőző Mechanizmus (NMM) feladatkörében eljáró alapvető jogok biztosa két munkatársával 2020. április 15-én a szükséges megelőző szabályok betartása mellett a Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtönbe tett látogatást. Feladatuk a korona vírus megelőzése, illetve következményeinek elhárítása érdekében hozott intézkedések ellenőrzése volt, valamint annak vizsgálata, hogy hogyan érintették az elítéltek mindennapi életét a veszélyhelyzet miatt elrendelt korlátozások.

Fontos kiemelni, hogy a járvánnyal kapcsolatosan bevezetett intézkedések - ahogyan azt fentiekben kifejtettem - számos ponton érintették a reintegráció alapköveként szereplő családot és családi kapcsolatokat, azonban a fogvatartottak alapjogainak vonatkozásában az alapvető jogok biztosa megállapította, hogy „*a látogatási tilalom korlátozta a fogvatartottak magán- és családi életéhez, kapcsolattartáshoz fűződő jogának gyakorlását, amit az Intézet a telefonálás időtartamának meghosszabbítása és az internetes kommunikációs csatornák útján ellensúlyozott. A vizsgálat a fogvatartottak magán- és családi életéhez, kapcsolattartáshoz fűződő alapvető jogával összefüggő visszasságot nem állapított meg...*”¹⁶

IX. 2020. április 30 - május 5.

Az elítéltek biztonságérzetét növelte az április 30 és május 5. között lezajló teljes körű prevenciós fertőtlenítés. A fertőtlenítés kiterjedt a börtönök bástyafalaira, valamint a biztonsági kerítés közelében található közterületekre, az őrzött területen belül található közlekedő utakra, a fogvatartotti mozgási útvonalakra, a sétaudvarokra, a sportudvarokra, a fogvatartottak elhelyezésére, munkavégzésére, foglalkoztatásra szolgáló épületek összes helyiségére és a személyi állomány szolgálatteljesítési helyiségeire, azok berendezési tárgyaira, valamint a büntetés-végrehajtási szervek kezelésében lévő valamennyi gépjárműre.

2020. április 30-án, az első hullám végén a BvOP közzétette, hogy nincs a hazai büntetés-végrehajtási intézetekben koronavírus fertőzött személy, mely siker a BVOP a járvány felbukkanása után bevezetett a megelőző intézkedéseinek köszönhető. A fertőzésmentes állapot fenntartása céljából a büntetés-végrehajtás meghatározott rendszerességgel folyamatos fertőtlenítést rendelt el az börtönöket

X. 2020. szeptember 7.

2020. szeptember 7. napján a járvány második hullámának megjelenésekor a BvOP tájékoztatást tett közzé a hivatalos honlapján, hogy az első hullám során sikeresnek bizonyult intézkedéseit változatlanul érvényben tartva, felkészült a járvány második hullámára.

16 <https://www.ajbh.hu/-/a-koronavirus-vilagjarvany-megelozese-erdekeben-tett-intezkedesekkel-osszefuggesben-foglalt-allast-az-ombudsman> (letöltve: 2020. november 20.)

XI. Második hullám tapasztalatai és számadatok

Sajnálatos módon, számos országgal ellentétben, hiába tartotta hatályban a büntetés-végrehajtás szervezete a prevenció intézkedéseit az első hullám lecsengésekor, 2020. november 18-án napján, az Unió számára közzétett adatok alapján¹⁷ Magyarországon 110 fogvatartott és 407 személyi állományi tag fertőződött meg az új típusú koronavírus által.

XII. Zárógondolatok

A világjárvány megelőzésére törekvés a büntetés-végrehajtási intézetekben elengedhetetlen, tekintettel arra, hogy a vírus zárt közösségekben köztudottan fokozottabban terjed. Leszögezendő azonban, hogy ezen intézkedések a prevenció hatásukon túl, számos negatív csapást mérnek a reintegráció különböző területére. A büntetés-végrehajtásban a reintegrációnak kiemelt szerepe van, melyet a BvOP az alábbi módon hangsúlyozza. *„A társadalmi reintegráció elősegítését a 2015-től hatályos új büntetés-végrehajtási kódex fő feladatként határozza meg a magyar büntetés-végrehajtási szervezet számára. A reintegráció, vagyis a fogvatartottak társadalomba történő visszaillesztése munkáltatással, az alap-, közép- és felsőfokú oktatásba való belépés biztosításával, a jótételei programokban való részvétellel és a társadalmi felelősségvállalás erősítésével valósul meg. A munka célja tehát az, hogy az elítéltek újra megtalálják a jó irányt, visszanyerjék reményüket és méltóságukat, ezzel preventív jelleggel csökkentsük a visszaesésük esélyét. Hiszen nem elegendő a fogvatartottakat elkülöníteni a társadalom biztonságára érdekében, tenni kell azért is, hogy a büntetés letöltését követően minél kevesebben válasszák ismét a börtönbe vezető utat. Ahhoz pedig, hogy egy szabadságvesztésre elítélt személyből jog- és normakövető állampolgár legyen, a büntetés-végrehajtási intézetek dolgozóinak – a reintegrációs tiszteknek, a büntetés-végrehajtási pszichológusoknak, a büntetés-végrehajtási pártfogóknak és a börtönlelkészeknek – körültekintő és odaadó munkájára van szükség.”*¹⁸

Míg a büntetés-végrehajtás szervezete küzd a világjárvány térhódításával, több mint fél éve látogatási tilalom van érvényben a hazai büntetés-végrehajtási intézményekben. Több mint fél éve a magyarországi fogvatartotti állomány tagjai (közel 17 ezer ember) személyesen nem láthatták családtagjaikat, hozzátartozóikat, nem vehetnek részt személyesen iskolai oktatáson, nem léphetnek kapcsolatba vallási vezetőikkel vagy akár a velük együtt dolgozó civil szervezetek munkatársaival. A kialakult járványügyi helyzet megváltoztatta az elítéltek megszokott napirendjét, kiüresítette és külső ingerektől mentessé tette mindennapjaikat, ami hosszú távon vitathatatlanul frusztrációhoz vezet. A bevezetett prevenció intézkedések fokozzák a fogvatartottak-

17 <https://www.europis.org/wp-content/uploads/2020/11/Feedback-collection-November-19.pdf>

18 <https://bv.gov.hu/hu/reintegracio-prevencio> (letöltve: 2020.11.20.)

ban kialakult bizonytalanságérzetet, ami erősíti a szabadságvesztés izolációs hatását, illetve növeli a börtönártalmakra való hajlamot.

A járványügyi intézkedések egyértelmű célja a fogvatartottak és a személyi állomány egészségének megóvása és a járvány terjedésének visszaszorítása. Leszögezendő azonban, hogy az egészségi állapot részét képezi a mentális egészség, melyre a bevezetett intézkedések sajnálatos módon káros hatással vannak. Szerencsére a büntetés-végrehajtás szervezete a mai napig nem számolt be olyan tényről, amely arra engedne következtetni, hogy kritikus helyzet alakult volna ki az elítéltek között az intézkedések kapcsán. Remélhetőleg a vírushelyzet mihamarabb normalizálódni fog és a lehető legkevesebb áldozattal zárul a büntetés-végrehajtás világában.

Tárgyszavak:

büntetés-végrehajtás, koronavírus, börtönártalmak, megelőző intézkedések, szigorítások

MÁS GYERMEKÉT VILÁGRA HOZNI...

Néhány gondolat a béranyaságról

*„Hogy vagy papus? Nem volt ez tréfáság!
Jöjj és öleld meg szíved magzatát!
De csak vigyázva, szét ne törd üvegcsém.
A dolgokat így jellemezném:
szűk a mindenség a természetesnek,
a művi dolgok zárt teret keresnek.”
/Goethe: Faust/*

Más gyermekét világra hozni, nem is számít újkeletű dolognak. Már a bibliai időkben is hozható fel példa a béranyaságra. Gondoljunk Ábrahám és Sára történetére. Amikor Sára egyre idősebb lett, és még mindig gyermekáldás nélkül volt, úgy döntött, hogy az isteni jóslat beteljesedése érdekében férjének adja egyiptomi szolgálóját, Hágárt ágyasul. A gyermekáldás hamarosan meg is érkezett és Hágár megszülte Ismáelt. A kérdésekre, amelyek egy ilyen eset kapcsán felmerülnek, az eltelt évszázadok alatt sem sikerült egyértelmű választ adni. Sőt, a kérdések száma napjainkban, amikor a modern biotechnológia újra „feltalálta” a bérszülést, amelyet immáron „új asszisztált reprodukciós technológiának” neveznek,² még inkább megsokszorozódott.

A témával összefüggésben néhány fogalmat már előjáróban érdemes tisztázni. Ez ugyanakkor csak látszólag egyszerű feladat. A pótanya, béranya, dajkaanya fogalmakat egymással sokszor szinonimaként használja a köznyelv, holott jelentéseik között különbséget kell tenni.³ A definiálás a pótanya fogalmát érintően a legnehezebb, annak ugyanis nincs egységes, általánosan elfogadott jelentése. Más a helyzet a pótanyaság általános fogalmán belül meghatározható két további kategóriával, a dajkaanyasággal és a béranyasággal, amelyek voltaképpen a pótanyaság különböző formáit jelölik.

Ahogy arra tanulmányában Illés Blanka utal,⁴ országoként is eltérő a két fogalom jelentéstartalma és elhatárolása. Dajkaterhességről ugyanakkor általában akkor beszélünk, amikor a testi adottságai folytán a gyermek kihordására képtelen anya, valamint az apa ivarsejteiből testen kívül létrehozott embriót más nő, a dajkaanya

1 PhD-hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

2 NEMÉNYI Eszter: Dajkaanyaság, Család Gyermek Ifjúság 2005/4, 6. o.

3 A szakirodalomban egyéb fogalmakkal is találkozhatunk a pótanya, a béranya és a dajkaanya mellett: vendéganya, kölcsönanya, kihordó anya. Az angolszász irodalomban ezzel szemben egységesen a „surrogate mother” kifejezés használatos.

4 ILLÉS Blanka: Béranyaság, <https://jogaszvilag.hu/eletmod/beranyasag/>

méhébe ültetik be. A dajkaanya kihordja a terhességet és megszüli a gyermeket. A genetikai anya tekintetében az eljárás indokoltságát szakorvos igazolja, és az embrió beültetése általában hatósági engedélyhez kötött. Megkötés ebben az eljárásban, hogy a dajkaanya kizárólag a genetikai anya vagy apa közeli hozzátartozója lehet, és az embrió kihordásáért nem fogadhat el vagyoni ellentételezést.

Ettől eltérő a béranyaság fogalma, béranya ugyanis – szemben a dajkaanyával – bárki lehet, aki arra egészségügyileg alkalmas. A béranya az embrió kihordásáért ellentételezéseként kérheti a terhességgel összefüggésben felmerült költségei megtérítését, sőt azon felül tulajdonképpen bármekkora összeget, ha arról sikerül a genetikai szülőkkel megállapodni. Bérterhesség esetén nincs szükség a genetikai anya orvosi vizsgálatára és a bérterhesség szükségességének az igazolására. Nem is feltétlenül egészségügyi okok indokolják, hogy egy pár a béranyaság mellett döntsön. Sor kerülhet rá esztétikai megfontolásból vagy akár a késői gyermekvállalással járó esetleges kockázatok elkerülése érdekében is.

Azt, hogy a béranyaság megítélésével összefüggésben mekkora a bizonytalanság és mennyire eltérőek az álláspontok, jogesetek sora bizonyítja. A jogi keretek tisztázatlanságának egyik lehetséges oka, hogy az ezen eljáráshoz szükséges technológiai és orvosi ismeretek meglete évtizedekkel megelőzte a gyakorlati elterjedést. Így kévsé jelent meg az igény a megfelelő jogi szabályozás kidolgozása iránt.

A jogtudomány csupán a 80-as évek közepe táján kezdett el érdeklődni a biotechnológiai „forradalom” eredményei iránt, s ettől kezdve jöttek létre különböző etikai bizottságok is, amelyekben orvosok, kutatók, jogászok, szociológusok és teológusok igyekeztek megoldásokat kidolgozni az addig ismeretlen problémákra. Ennek kapcsán meg kell jegyezni – olvasható Navratyil Zoltán tollából –, hogy ritkán adódnak olyan viták, amelyekben az álláspontok egymástól olyan távolinak tűnnek, mint a művi megtermékenyítés esetében.⁵

I. A béranyaság szabályozásának kialakulása az Egyesült Államokban

A béranyaság először az Egyesült Államokban kezdett elterjedni. A „béranyaság atya”-ként is emlegetett Noel Keane volt az első, aki ügyvédként szállt síkra béranyaság törvényesítése érdekében. Munkássága során létrehozta a Surrogate Family Services Inc. elnevezésű intézményt és ügynökséget alapított, amely abban segítette a gyermektelen párokat, hogy pótyanyát találjanak. Az első béranyasággal kapcsolatos dokumentált eset is Keane nevéhez fűződik, ezt a Michigan állambeli Dearborn városában jegyezték fel 1976-ban.⁶

5 NAVRATYIL Zoltán: Az asszisztált reprodukció eljárások a jogi szabályozás tükrében – különös tekintettel az in vitro embrió helyzetére. http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/otdk_kulonszam/az_asszisztalt_reprodukcios_eljarasok_a_jogi_szabalyozas_tukreben_kulonos_tekintettel_az_in_vitro_embrio_helyzeterere/

6 NAVRATYIL Zoltán: Az anyaság útvesztői. Iustum Aequum Salutare 2010. 192. o.

Félő volt ugyanakkor, hogy az orvosi fejlődést a jogalkotás nem tudja megfelelő ütemben követni, így számítani lehetett arra, hogy ez a gyakorlatban komoly, emberi sorsokat meghatározó konfliktusokhoz vezet.

Az első pótanyasággal kapcsolatos, elhíresült eset 1982-ben történt.⁷ A Malahoff v. Stiver ügy alapjául azt szolgálta, hogy Alexander Malahoff művi ondóbevitelre vonatkozó szerződést kötött Judy Stiverrel. Utóbbi tízezer dollárért vállalta, hogy az így fogant gyermeket kihordja és megszüli. Christopher 1983-ban megszületett, azonban súlyos rendellenességekben szenvedett és értelmi fogyatékos volt. Stiver a szülést követően a gyermeket a szerződés szerint át kívánta adni Malahoffnak, aki azonban apasági vizsgálatot kért. A vizsgálat azt igazolta, hogy Christopher Stiver férjétől származik, akivel a pótanya a terhesség előtt szexuális kapcsolatot tartott fenn. Az ügy eldöntésére indított perben a bíróság kimondta, hogy a pótanyasági szerződés bíróság előtt nem kikényszeríthető. A döntés következtében a gyermek a Stiver házaspárnál maradt.

A legnagyobb olyan botrányt, amelynek a középpontjában egy béranya állt, nem sokkal ezt követően a bűnügyi történetbe illő jelenetekről sem mentes „Baby M” ügye kavarta, ami bejárta az egész világot.⁸ A történet 1985-ben vette kezdetét azzal, hogy William és Elizabeth Stearn béranyaságra irányuló szerződést kötött Mary Whiteheaddel. Elizabeth Stearn orvos volt, és olyan betegséget diagnosztizált magán, amely miatt félő volt, hogy az egészségére rossz hatással lehet egy gyermek kihordása. A házaspár azonban szeretett volna gyereket, ezért a béranyaság intézménye mellett döntöttek. Béranyaként pedig azért esett a választásuk Mary Whitehead-re, mert némileg hasonlított Elizabethre. A szerződést Mary Whitehead és William Stearn kötötte meg. Elizabeth Stearn, a kívánságanya ugyan nem volt szerződő fél, de férje halála esetén a gyermek felügyeleti joga rá szállt volna át. A szerződésben Mary Whitehead vállalta, hogy William Stearn ivarsejtjével mesterségesen megtermékenyítsék, és a gyermeket kihordja, megszüli, majd átadja a Stearn házaspárnak. A béranya ezen túl vállalta, hogy lemond a szülői jogairól annak érdekében, hogy Elizabeth Stearn örökbe tudja fogadni a csecsemőt. A béranya tízezer dollárt kapott volna a szüléssel kapcsolatos kiadások miatt és még egyszer ennyit a gyermek átadásakor. Ebből az összegből két gyermeke tanulmányait szeretne volna finanszírozni. Az ügyről készített beszámolók szerint a felek kapcsolata a terhesség elején jól indult, azonban idővel megromlott. Ezen felül Mary Whitehead szerződéssel kapcsolatos ellenérzései a terhesség ideje alatt és a szülés után is egyre csak erősödtek.⁹ Mary Whitehead képtelennek érezte magát arra, hogy a gyermeket a születése után átadja a kívánságszülőknek, ám ezt végül mégis megtette. Kis idő elteltével azonban azzal kereste fel a Stearn házaspárt, hogy szeretné még egy hétre magánál tartani a kicsit, mert lelkileg nehezebbre esik

7 975 F.2d 261. In: Volume 975, The Federal Reporter, 2d Edition, July - October, 1992 <https://law.resource.org/pub/us/case/reporter/F2/975/975.F2d.261.90-1624.html>

8 Lásd az eset ismertetését részletesen: Neményi E. i. m. 7-9. o.

9 NEMÉNYI Eszter: i.m. 7. o.

megválni tőle. Miután Mary Whitehead már öngyilkossággal fenyegetőzött, a Stearn házaspár eleget tett a kérésének.¹⁰ Mary később arra kérte a Stearn házaspárt, hogy osszák meg a gyerekefelügyeletet, a baba éljen a házaspárral, de havonta egy hétvégét legalább töltsön vele. A házaspár azonban nem támogatta ezt az ötletet. Bírósághoz fordultak a gyerekefelügyeleti jog miatt, amelyet meg is ítélték nekik. A döntés másnapján a rendőrség kivonult a Whitehead család házához, hogy a bírósági határozatnak érvényt szerezzen, ám nem jártak sikerrel. A Whitehead családnak ugyanis nem állt szándékában végleg átadni a gyermeket a Stearn házaspárnak, ezért New Jersey államból Floridába szöktek. A Stearn házaspár több mint húszezer dollárt költött magánnyomozókra annak érdekében, hogy megtalálják az eltűnt családot. Három hónapba telt, mire a baba visszakerült hozzájuk. A végleges ítélet meghozataláig Mary hetente kétszer két órára látogathatta meg a babát.

Ami ezt követően zajlott, azt az évszázad gyermek-elhelyezési pereként tartják számon. 1987-ben vette kezdetét az eljárás, amelyben el kellett dönteni, hogy a jog szerint kik a gyermek. A vizsgálat ugyanakkor a gyermek elhelyezésének kérdésén túl az új reprodukciós eljárások egyes kérdéseire is kitért. A bíróságnak olyan kérdésekre kellett választ adnia, amelyek korábban soha nem merültek fel. Iránymutatást kellett kidolgoznia arra vonatkozóan, hogy két nő közül kit kell egy gyermek anyjának tekinteni. Kitért a bíróság arra is, hogy mekkora szerepet tulajdonít a társadalmi különbségeknek, elfogadhatónak tartja-e, hogy az ilyen módon való szülővé válás főként a tehetős emberek privilégiuma. Végül pedig állást foglalt abban a kérdésben, hogy egy nő előre fel tud-e készülni arra, mit fog érezni, miután megszülte és odaadta gyermekét, illetőleg, hogy ha nem képes odaadni, a korábban tett nyilatkozata számon kérhető-e rajta.

Az eljárásban domináns szempont és a felek által nevesített hivatkozási alap volt a peres felek közti társadalmi különbség. Az egyik oldalon az értelmiségi, rendezett anyagi helyzetű, előkelő negyedben élő Stearn házaspár állt, ahol a leendő anyának nyilvánvalóan minden társadalmilag elvárható készsége megvolt ahhoz, hogy megfelelően lássa el a gyermeket. A másik oldalon velük szemben ott volt Mary Whitehead, aki nem fejezte be a középiskolát sem azért, hogy 17 évesen férjhez menjen egy szemétszállítóhoz. A férj ráadásul alkoholproblémákkal küzdött, börtönben volt marihuána birtoklásáért, és a család egy ideig szociális segélyből élt.

Whiteheadék ügyvédje azzal érvelt, hogy a szülői szerepek nem átruházhatók. Emellett rámutatott arra is, hogy a béranyaság egész intézményét a társadalmi különbségek mozgatják, hiszen egy sikeres gyermekorvos kis valószínűséggel hagyná ott egy időre karrierjét, csak azért, hogy gyermeket szüljön egy alacsonyabb társadalmi helyzetű nő számára. A béranyaságot úgy mutatta be, mint az anyaságot fenyegető intézményt, ami az anya-gyerek kapcsolat korai megszakításával veszélyezteti mindkettőjük lelki egészségét. A Stearn házaspár jogi képviselői igyekeztek tompítani a társadalmi különbségek szerepét, és az eredeti szerződés megtartását hangsúlyozták,

10 NAVRATYIL Zoltán: Az anyaság... i. m. 192. o.

valamint azt, hogy Whiteheadék múltja kétes. Rámutattak továbbá Mary labilis idegállapotra is, amelyet egy Mr. Stern és Mary között zajlott telefonbeszélgetéssel bizonyítottak, amelyen hallható volt, hogy a kétségbeesett Mary öngyilkossággal fenyegetőzik, ha nem adják neki oda a babát. Az eljárásba bevont pszichológusok és elmeszakértők cáfolták, hogy Mary Whitehead hajlamos lenne kárt tenni magában vagy a gyermekben. A pszichiátriai szakértők úgy nyilatkoztak, hogy a gyermek erőszakos elszakítása az anyjától mindkettőjükre nézve hosszú távú káros hatásokkal járhat, valamint bizonyították, hogy egy nő nem lehet teljes tudatában annak, mit tesz a gyermeke odaigérésével, mielőtt a baba megszületne. A bíróság leszögezte, hogy a tárgyaláson kizárólag a gyermek érdekeit figyelembe véve születik meg az ítélet. Nem tekintettek irányadónak semmilyen egyéb körülményt. A Stearn házaspárügyvédje utolsó beszédében azt nyomatékosította, hogy a béranya szülői jogainak megvonásával kaphatja meg a kislány az egyetlen esélyt a békére és a biztonságra, valamint arra, hogy ne maradjon örökre zavarodott helyzetben a szülei kilétét illetően. Záró szavai a gyermektelen pár olthatatlan gyermek utáni vágyáról és a béranya véleményváltoztatása miatti leírhatatlan kétségbeeséséről szóltak. A béranya ügyvédje záróbeszédében elítélte a béranyaság egész intézményét és ezen mondatokat használta: „*Mindig is az utcaseprők feleségei hordják majd ki a gyermekorvosok gyerekeit, ha engedjük. Soha nem egyezhetünk bele, hogy egy férfi az egyik asszonnyal megossa az életét, a másikkal pedig végigcsináltassa a terhesség összes fájdalmát, meghozassa összes áldozatát.*” Végezetül arra kérte a bíróságot, hogy ne ragadjon ki egy gyermeket anyja karjaiból, és nyilvánítsa az eredeti szerződést kikényszeríthetetlennek.¹¹

A bíróság pár héttel később hozta meg az ítéletet, amelyben a gyerekefelügyelet jogát az apának, William Sternnek ítélték. A bíróság az indokolásban rögzítette, hogy az Egyesült Államok első béranyasági szerződéssel kapcsolatos perében új jogi irányelveket kellett megalkotnia és azoknak megfelelően eljárnia. Álláspontja szerint az örökbefogadásra, a gyermekfelügyeletre és a szülői jogok megszüntetésére vonatkozó törvények tekinthetők a béranyaság szabályozási előzményének. Létező szabályozás hiányában azokra lehet figyelemmel lenni. A béranyaság általános megítélése keretében a bíróság kifejtette, hogy ha az apa azért fizet a béranyának, amiért az hajlandó arra, hogy mesterségesen megtermékenyítsék, és beleegyeznek, hogy kihordja a gyermeket, ez nem értelmezhető úgy, hogy az apa megvenné a gyermeket. Ez a saját, vele genetikai kapcsolatban álló gyermek vonatkozásában eleve nem is értelmezhető, és fel sem merül lehetőségként, hiszen a gyermek az övé. Az üzlet kizárólag „személyes szolgáltatásokra” vonatkozik. A bíróság hangsúlyozta, hogy a döntéshozatal során a gyermek mindenek fölött álló érdekeit vette figyelembe.

A következő év elején New Jersey Legfelső Bírósága hozott végleges döntést a Baby M ügyben. Ennek értelmében a béranyasági szerződések kikényszeríthetetlenek, érvénytelenek, és bűncselekménynek számítanak New Jersey Államban. A bíróság határozata szerint fizetni egy nőnek a gyerekszülésért voltaképpen nem más, mint

11 NEMÉNYI Eszter i. m. 8.o.

gyermekvásárlás. A bíróság álláspontja szerint a gyermek anyja az, aki megszüli. A béranyasági megállapodásoknak a bíróság csupán egyetlen formáját tekintette elfogadhatónak: azt, amely alapján az anyának nem fizetnek a szolgáltatásáért, és egyúttal biztosított számára a lehetőség, hogy meggondolja magát. Abban a pillanatban, hogy az anya a gyerek megtartása mellett dönt, az általa aláírt szerződések a bíróság szerint semmisnek minősülnek.

A fentiekre tekintettel New Jersey állam Legfelső Bírósága a konkrét esetben is közrendbe ütközőnek és semmisnek mondta ki a felek béranyaságra irányuló szerződését. Ennek ellenére a Stearn házaspár nyert végleges szülői felügyeleti jogot, de indoklásában a bíróság rámutatott, hogy nem a béranyasági megállapodásban foglaltakat tekintette mérvadónak, hanem a gyermek legfőbb érdekét, és szintén ezen elv alapján adott a béranyának, Mary Whiteheadnek kapcsolattartási jogot.¹²

Ez az ügy számos olyan problémára irányította rá a figyelmet, amelyeket a béranyasággal összefüggésben szükséges tisztázni. Hatását mutatja, hogy több amerikai államban ezen ügyet követően tette meg az lépéseket a törvényi szintű szabályozás kialakítása felé. 1988-ban pedig szövetségi szinten is történtek erre kísérletek, a béranyaság megítélése ugyanakkor az Egyesült Államokban a mai napig nem egységes.¹³

II. A béranyaság jogi keretei Magyarországon

Az Európai Unión belül a béranyaság többnyire nem engedélyezett – számol be róla Illés Blanka tanulmányában.¹⁴ Tájékoztatása szerint kifejezetten tiltják a jogintézmény alkalmazását Ausztriában, Németországban és Svédországban. Hollandiában ugyan van lehetőség az ellenérték nélküli dajkaanyaságra, de szabályozás szigora miatt igen nehezen vehető igénybe. Angliában szintén engedélyezett a dajkaanyaság, de csak a vonatkozó költségek megtérítésére van lehetőség, az ellenérték megfizetése tilos. Franciaországban nem legális sem a béranyaság, sem a dajkaanyaság, ugyanakkor 2007-ben a Legfelső Bíróság engedélyezte az örökbefogadást egy francia nőnek, akinek egy Amerikai Egyesült Államokban élő béranya szült gyermeket. Ezzel utat nyitott a nemzetközi örökbefogadás előtt béranyaság esetén. A világ országai közül a béranyaság Ukrajnában, Indiában, az Amerikai Egyesült Államok legtöbb tagállamában, Ausztráliában, Izraelben és az Oroszországi Föderációban legális.

A hazai szabályozás az európai többséghez tartozik e tekintetben. Egészen 1997-ig a magyar jog se nem tiltotta, se nem engedélyezte a pótanyaságot.¹⁵ Ebben az évben fogadták el az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvényt (Eütv.), amely az eredeti szöveg értelmében lehetőséget teremtett volna a pótanyaság ingyenes formája,

12 NAVRATYIL Zoltán: Az anyaság... i. m. 192. o.

13 NAVRATYIL Zoltán: Az asszisztált... i. m.

14 ILLÉS Blanka i. m.

15 MERRIKIN Gina: Pótanyaság Magyarországon? <https://arsboni.hu/potanyasag-magyarorszagon/>

a dajkaanyaság igénybevételére olyan esetben, amikor a gyermek genetikailag a kívánságszülőkhöz kötődik, vagyis azok ivarsejtjeiből hozzák létre az embriót. További kritériumként szerepelt a javaslatban, hogy a reprodukciós eljárás ezen formája csak egészségügyi szempontból indokolt esetben lett volna igénybe vehető, és a pótanya kizárólag a kívánságszülők hozzátartozója lehetett volna. Feltételként kívánta tűzni a jogalkotó, hogy béranya már legalább egy saját gyermekkel rendelkezzen, illetve, hogy 25-40 év közötti életkorú legyen.

Az életkor maximalizálásáról a művi beavatkozással történő megtermékenyítést érintően az Alkotmánybíróság is állást foglalt még 1991. február 27-i döntésében. A 750/B/1990. AB határozat alapjául szolgált indítvány előterjesztője azt kifogásolta, hogy a mesterséges megtermékenyítést szabályozó egészségügyminiszteri rendelet¹⁶ lehetővé tette ugyan a mesterséges megtermékenyítést, de azt házassághoz és korhatárhoz kötötte, ezáltal az Alkotmányban tiltott megkülönböztetést valósított meg. Határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „[a] mesterséges megtermékenyítéshez nem fűződik olyan emberi vagy állampolgári alapjog, amely bárkit, minden megkülönböztetés nélkül megilletne. A megtermékenyítésnek ez a formája intézményes gyógy mód, amelynek célja, hogy utódhoz segítse azokat az embereket, akiknek házasságból természetes úton egészséges gyermek nagy valószínűség szerint nem származhat. A mesterséges megtermékenyítés, mint egészségügyi szolgáltatás, feltételekhez köthető, feltéve, hogy ezek a feltételek az alkotmányos alapelvekkel összhangban állnak. [...] A gyermek születésének elősegítése mesterséges, vagy művi beavatkozás útján olyan esetekben, amikor a házaspárnak természetes úton nem lehet gyermeke, erősíti a házasság intézményét, és lehetővé teszi a tulajdonképpeni család (gyermekkel bíró házaspárok) létrejöttét.” Az Alkotmánybíróság szerint a korhatár megállapítását az indokolja, hogy az orvostudomány tapasztalatai szerint az idősebb korú anyáktól születő gyermekek viszonylag nagyobb hányada hordoz valamilyen testi vagy lelki fogyatékoságot, akik ezért hátrányos feltételek mellett, azaz egyenlőtlen esélyekkel indulnak az életbe. Erre tekintettel a mesterséges megtermékenyítés feltételeinek megállapítása olyan intézkedés tekinthető, amellyel a jogalkotó épp az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célozta.

A jogalkotó eredetileg az Eütv. dajkaterhességgel kapcsolatos szabályainak a késleltetett hatályba lépéséről rendelkezett annak érdekében, hogy kellő idő álljon rendelkezésre a kapcsolódó családjogi és öröklési jogi szabályok módosítására, a megfelelő jogszabályi környezet kialakítására. A jogalkotó ugyanakkor a dajkaterhesség hazai szabályozását érintően rövid időn belül megváltoztatta az álláspontját. Ennek következtében az Eütv. dajkaanyasággal kapcsolatos szabályozásának a hatályba lépésére – sem a tervezett 2000. január 1-jei dátummal, sem utóbb – végül nem került sor.

Az Alkotmánybíróság 2004. március 16-án kelt 108/B/2000. AB határozatban megvizsgálta azon jogszabályi rendelkezések alkotmányosságát, amelyek a dajkaterhességgel

16 12/1981. (IX. 29.) EüM rendelet a művi beavatkozással történő megtermékenyítésről

összefüggő rendelkezéseket¹⁷ az Eütv.-ből kiiktatták. Döntésében rámutatott a testület, hogy a módosítás nem érintette az Eütv. akkor hatályos szövegét, hanem csupán egy később hatályba léptetni tervezett rendelkezést helyezett hatályon kívül, mert a jogalkotó arra a következtetésre jutott, hogy a törvényhely hatálybalépése nagyobb kockázatot jelent a jogbiztonság szempontjából, mint az, ha nem engedi hatályba lépni.

Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy az Alkotmány 54. §-ával való szoros összefüggés indokolja azt, hogy az emberi reprodukcióra irányuló eljárások köre csak törvény módosítással legyen szűkíthető vagy tágítható. A 750/B/1990. AB határozatban tett megállapításait felhívva megerősítette továbbá, hogy a mesterséges megtermékenyítéshez hasonlóan a dajkaterhesség – és más reprodukciós eljárások – sem illetnek meg alapjogként senkit. „Az Eütv. a dajkaterhességet, mint a reprodukciós eljárások egyikét szabályozta. Azonban a dajkaterhesség szabályozása számos – elsősorban a származás megállapításával összefüggő – kérdés jogi rendezését igényelte volna, így a jogalkotó az Eütv. vonatkozó szakaszait csak 2000. január 1-jével léptette volna hatályba. A törvényhozó utóbb – azonban még a vitatott rendelkezések hatályba lépése előtt – úgy döntött, hogy a körülmények a dajkaterhesség lehetővé tételére még nem értek meg.”

A jogintézmény megítélésével összefüggésben kifejtette az Alkotmánybíróság, hogy a dajkaterhesség – mind az Eütv. által tiltott béranyaság, mind az eredetileg előírányzott pótanyság – összetett orvosi, etikai és jogi kérdéseket vet fel. „A törvény az anyaságot tényként és nem vélelemként kezeli. Dajkaterhesség esetén felmerül annak kérdése, hogy a jog kit tekintsen a gyermek anyjának. Dajkaterhesség esetén – szemben az anonim örökbefogadással – a folyamat valamennyi szereplője ismert, és így előfordulhat, hogy a megszületett gyermeket mind az embriólt létrehozó pár, mind a dajkaanya magának követeli, vagy ellenkezőleg: esetlegesen senki sem kívánja vállalni. E kérdésekre a nemzetközi gyakorlat sem alakított még ki egységes választ. Ahogy azt az Alkotmánybíróság megkeresésére az egészségügyi miniszter kifejtette, az Eütv. úgy irányozta elő a dajkaterhesség engedélyezését, hogy a felmerülő jogi és etikai problémákra sem a nemzetközi joggyakorlat, sem a hazai szakmai közvélemény nem adott még kielégítő választ.”

Kiemelte az Alkotmánybíróság az adott ügyben nem a dajkaterhesség összefüggésében felmerülő alkotmányossági kérdéseket kellett megvizsgálnia, csupán a jogintézmény hatályon kívül helyezésének az alkotmányosságáról döntött. Erre figyelemmel állapította meg azt, hogy a törvényhozó mérlegelési körébe tartozik annak megítélése, milyen egészségügyi beavatkozások végrehajtását teszi lehetővé. Ezen döntések felelősségét az Alkotmánybíróság nem veheti át. Az egészséghez való jog biztosításának állami kötelezettsége továbbá nem terjed ki bármilyen tetszőleges egészségügyi beavatkozás biztosítására és nem keletkeztet alanyi jogot arra, hogy a humán reprodukció körében egy adott – az orvostudomány szerint lehetséges – beavatkozás-fajtát engedélyezzenek,

17 1999. évi CXIX. törvény az államszervezetre vonatkozó egyes törvények, továbbá az ingatlan-nyilvántartásról, az egészségügyről, valamint a halászatról és a horgászatról szóló törvények módosításáról, 32. § (1) bekezdés

vagy azt valakin végrehajtsák. „A meddő személyek számára nyitva álló reprodukciós eljárások körének meghatározása a jogalkotó feladata és felelőssége. Az Alkotmánybíróságnak nem tartozik a jogkörébe annak megítélése, hogy az állam ebben a körben milyen egészségügyi beavatkozásokat tesz lehetővé, csak a jogalkotó által létrehozott jogi szabályozás alkotmányossági vizsgálatát végezheti el.” Erre tekintettel a támadott rendelkezés alkotmányellenességét nem állapította meg.

Az Alkotmánybíróság tehát arra a következtetésre jutott, hogy a dajkaterhesség kiiktatása a reprodukciós eljárások köréből nem állt ellentétben az Alkotmány rendelkezéseivel.

Röviddel ezt követően, 2005-ben ismét érintette az Országgyűlés az egyes egészségügyi tárgyú törvények módosításáról szóló T/18093. számú törvényjavaslat tárgyalásakor a dajkaterhesség kérdéskörét. A javaslat a reprodukciós kérdéseket illetően eredeti szövege szerint csak a petesejt-adományozás anonimitásának részleges feloldásával foglalkozott. A vita során érkezett mind a dajkaterhesség visszaállítását célzó, mind az egyedülálló nők mesterséges megtermékenyítésben való részvételét legalizálni kívánó módosító javaslat is, a dajkaterhesség azonban végül ismét kimaradt a törvényből.¹⁸

Az Eütv. hatályos szabályozása a 166. § (1) bekezdésében taxatív felsorolja az emberi reprodukcióra irányuló különleges eljárásokat. Azok között sem a dajkaanyaság, sem a béranyaság nem található meg. A dajkaterhesség hatályon kívül helyezett rendelkezéseire az e) pont üres helye utal.

Az Eütv. direkt szabályozása hiányában a dajkaanyaság hazai jogi kereteit az alábbi rendelkezések határozzák meg.

Magyarország Alaptörvényének G) cikke értelmében születésével a magyar állampolgár gyermeke magyar állampolgár. Az L) cikk (1) bekezdése értelmében továbbá Magyarország védi a házasság intézményét mint férfi és nő között, önkéntes elhatározás alapján létrejött életközösséget, valamint a családot mint a nemzet fennmaradásának alapját. A családi kapcsolat alapja a házasság, illetve a szülő-gyermek viszony. A (2) bekezdés kifejezetten rögzíti továbbá, hogy Magyarország támogatja a gyermekvállalást. A rendelkezésekhez fűzött indokolás értelmében a nemzet fennmaradásának letéteményese a család, a társadalom legkisebb egysége. Ezt felismerve rögzíti az Alaptörvény a család védelmének és a gyermekvállalás támogatásának a kötelezettségét. Az Alaptörvény tehát a hagyományos családmódel mellett áll ki. Rendelkezései alapján nem lenne kezelhető és bonyodalmat vetne fel az állampolgárság megállapítása kapcsán például egy olyan helyzet, amelyben a gyermek donor ivarsejtekből, vagy pótanya petesejtjéből és donor hímivarsejtből fogan, és a donor illetve a pótanya nem magyar állampolgár.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) Családjogi Könyve a rokonság, azon belül a leszármazáson alapuló rokoni kapcsolatok szabályozása körében foglalkozik az apai és az anyai jogállással. Itt rögzíti azt a biológiai tény, hogy „[a]

18 CSERNUS Eszter: Ki lehessen anya? Fundamentum 2006/1, 89-90. o.

gyermek anyja az a nő, aki megszülte.”¹⁹ Ezáltal a szabályozás követi a *mater semper certa est* elvét, azaz azt, hogy az anya személye biztos és így tényként kezelhető. Arra az esetre, ha a gyermek reprodukciós eljárásból származott, a (4) bekezdés kizárja azon nő perindítási jogosultságát, aki az eljárás lefolytatásához ivarsejtet vagy embriót adományozott. A Ptk. normaszöveg-javaslatához fűződő jogalkotói indokolás szerint ez utóbbi rendelkezés már utal arra, hogy az orvostudomány fejlődése következtében a genetikai anya és a gyermeket megszülő anya személye nem feltétlenül esik egybe. „A törvény a szülőanya, illetve a genetikai anya közötti választást a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően úgy dönti el, hogy a gyermek anyjának azt a nőt tekinti, aki megszülte. Ennek az új szabálynak nemcsak a hatályos jogban engedélyezhető reprodukciós eljárások szempontjából van jelentősége, hanem az döntő az ún. pótanyaság szempontjából is, mert e rendelkezés folytán nem lehet anyának tekinteni azt a nőt, aki más nőt kért fel arra, hogy a petesejtjéből származó embriót kihordja.”²⁰

A Ptk. tehát kimondja, hogy a gyermek anyja az a nő, aki megszülte, ugyanakkor foglalkozik azzal a helyzettel is, amikor humánreprodukciós eljárás következménye a gyermek származása és az ivarsejt nem az anyától származik. A szabályozás értelmében az anya helyzete eltér az apától. Ha az apa nem a genetikai apa, pusztán a szándék megalapozza az apaságot, ezzel szemben az anya esetében csak a genetikai anya és az életet adó anya válik el egymástól, azaz az anya megszüli a gyermeket. A szakirodalmi álláspont szerint a hatályos szabályozás értelmezésekor figyelemmel kell lenni arra is, hogy az orvostudomány fejlődése mellett egyes európai és tengerentúli jogrendszerek engedik a dajkaanyaság (más elnevezéssel dajkaterhesség, pótanyaság) intézményét, amelynek keretei között nem az a nő vállalja a gyermek kihordását, aki a gyermek anyja kíván lenni. Ekkor fordulhat elő az a helyzet, hogy az a nő, aki a gyermek anyja kíván lenni, adott esetben pusztán szándéka révén válhat anyává, hiszen nem tőle származik a gyermek és nem ő hordja ki. „A magyar jog ezt a megoldást nem ismeri, a dajkaterhesség intézménye a magyar jog szerint jelenleg nem engedélyezett. Noha 1997-ben az Eütv.-ben szerepeltek a dajkaterhesség szabályai, ezeket a rendelkezéseket a törvény hatálybalépése előtt hatályon kívül helyezték, így jelenleg ilyen jellegű megállapodást érvényesen nem lehet kötni, ilyen eljárást nem lehet lefolytatni.” A Ptk. értelmében tehát a gyermek anyjának azt a nőt kell tekinteni, aki a gyermeket megszülte. „Ennek a rendelkezésnek mind a reprodukciós eljárások szempontjából, mind pedig a nálunk nem szabályozott dajkaterhesség szempontjából van jelentősége. Az anyaság megállapítása érdekében mind az anya, mind a gyermek, illetve halála után leszármazója pert indíthat; az a nő azonban, aki ivarsejtet vagy embriót adományozott, nem indíthat anyaság megállapítása érdekében eljárást. [...] Ez annak a rendelkezésnek a megfelelője, amely tilalmazza azt, hogy az ivarsejtet adományozó férfi apasági igényt érvényesítsen. Ez szemben állna azzal a céllal, amellyel az adományozó férfi vagy nő az ivarsejtet rendelkezésre bocsátja.”²¹

19 Ptk. 4:115. § (1) bekezdés

20 Indokolás a Ptk. 4:115. §-hoz

21 Kommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez. Szerkesztette: Vékás

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) a 175. §-ban szankcionálja az emberi test tiltott felhasználását, valamint a 172. §-ban az embrióval vagy ivarsejtrel végezhető kutatás szabályainak a megszegését. A Btk. 213. §-a tiltja továbbá a családi jogállás megsértését. A tényállás alapján bűncselekménynek minősül az, ha egy gyermeket a születését követően – az örökbefogadási szabályok megsértésével – egy másik családban helyeznek el. A béranyaságnál kapcsolatban felmerülő bűncselekmények körébe sorolható még az emberkereskedelem és az embercsempészet is.

Amennyiben ugyanis a béranya külföldi állampolgár, az eljárás a magyar szabályoknak csak akkor felel meg, ha a gyermeket ténylegesen megszüülő nő nyílt örökbefogadással a gyermeket örökbe adja a genetikai édesanyának. Az örökbefogadási eljárásban ezen esetekben a kiskorúak nemzetközi örökbefogadásáról szóló hágai egyezmény rendelkezéseit kell alkalmazni.²² Ezekre figyelemmel kritérium, hogy a gyermek kihordása ne ellenérték fejében történjen.²³ Ezen felül az örökbefogadás elismerése megtagadható, ha az örökbefogadás nyilvánvalóan a közrendjébe ütközik, tekintettel a gyermek mindenekfeletti érdekeire.²⁴

III. Rövid kitekintés a nemzetközi jogra

Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezményt (Egyezmény) és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyvet hazánk az 1993. évi XXXI. törvénnyel hirdette ki. A Tizenhatodik Kiegészítő Jegyzőkönyv a tanácsadó véleményekről szól és 2018. augusztus 1-jén hatályba lépett, Magyarország ugyanakkor egyelőre nem írta alá.

A bírósági tanácsadó vélemény ismert jogi eszköz a nemzetközi bíróságok előtti eljárásokban (pl. az ENSZ bíróságánál, az Amerika-közi Bíróságnál, stb.). Általában nem kötelező, kivéve a hasonlóan működő, az Európai Unió Bírósága előzetes döntéshozatali eljárásában hozott döntést.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (Bíróság) az első tanácsadó véleményét²⁵ 2019. április 10-én egy francia ügyben adta ki. Az Egyezmény alapján korábban is lehetett már tanácsadó véleményt kérni, de az nem vonatkozott az Egyezményben foglalt egyes jogokra, hanem a Bíróság szervezeti kérdéseiről szóló egyezményi fejezetekre korlátozódott, és csak a Miniszteri Bizottság kérhette.²⁶ A Tizenhatodik Kiegészítő jegyzőkönyv szélesítette ki a kérelmezői kört, aminek eredményeként minden egyez-

Lajos – Gárdos Péter. Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2014.

22 2005. évi LXXX. törvény a gyermekeknek a nemzetközi örökbefogadások terén való védelméről és az ilyen ügyekben történő együttműködésről szóló, Hágában, 1993. május 29. napján kelt Egyezmény kihirdetéséről

23 4. Cikk

24 24. Cikk

25 P16-2019-001

26 Eddig 3 ilyen véleménykérés volt, amelyből egyet elutasítottak és kettőben adtak érdemi választ.

ményes joggal kapcsolatban lehet fordulnia tanácsadó véleményért a Bírósághoz.

Az első tanácsadó vélemények alapjául szolgáló ügy éppen a béranyaság jogintézményét érintette. A tényállás szerint egy kaliforniai nő egy francia apa ivarsejtjével történt megtermékenyítést követően, béranyasági szerződés alapján hordott ki egy ikerterhességet. A szülést követően a francia jog alapján a hatóságok nem jegyezték be az anyakönyvbe a „jogi” anyát, a genetikai apa feleségét, aki a béranyasági szerződést kötötte. Az ügy előzménye volt, hogy a Bíróság a *Mennesson kontra Franciaország* (65192/11) ügyben 2014. június 26-i ítéletében elmarasztalta Franciaországot, mert a nemzeti döntés sértette a gyermekeknek az Egyezmény 8. cikkében foglalt magán- és családi élethez való jogát. A jogsérelem abból fakadt, hogy a francia hatóságok voltak hajlandóak elismerni és honosítani az Egyesült Államokban béranyától törvényesen született gyermekek anyakönyvi kivonatát. A Franciaországban megismételt új eljárásban az ügy a Semmitőszék elé került, amely 2018. október 12-én fordult a Bírósághoz állásfoglalásért. A Nagykamara a felek, valamint több beavatkozó meghallgatása után, mintegy fél éves procedúra után adta ki tanácsadó véleményét. Ennek rövid lényege, hogy a gyermekeknek a 8. cikkben foglalt joga, hogy a „jogi” anyát bejegyezzék anyaként a születési anyakönyvekbe. Ha ez a külföldi jog elismerése folytán nem lehetséges, akkor más eszközzel, pl. örökbeadással jogcímen kell megoldani.

A Bíróság a francia Semmitőszék segítségével valószínűleg azt kívánta demonstrálni, hogy a tagországok által kifejtett számos jogi aggály ellenére a tanácsadó vélemény, mint a jogi problémák megoldásának lehetséges útja is működik, ezért származik az első vélemény ebből a kezdeményezésből. Amellett pedig, hogy a Bíróság ilyen módon megerősítette a tanácsadó vélemény jogintézményét a béranyaság területét érintően is hozzájárult a lassú, de szükséges jogfejlődéshez.

IV. Konklúzió

Egyetértek Navratyil Zoltánnal abban, hogy „[a] jogoknak nem az a feladata, hogy az orvostudományi fejlődés egyfajta értékmentes legitimációját adja, hanem hogy a fennálló jogi és etikai védvonalakból kiindulva adekvát megoldást találjon, s az új technológiák által kifejlesztett, az emberi életet érintő eljárások határait stabilan kikövekelje. Félő azonban, hogy az elmúlt évek hihetetlen orvostudományi fejlődésével a jog nem mindig tud lépést tartani, hiszen nem mindig talál olyan kikristályosodott, tartós állapotokat, amelyeket szabályozási körébe vonhatna; ugyanakkor a fejlődés lendülete olyan mélyen érinti az emberi létezés és emberi élet kérdéseit, hogy a jognak meg kell birkóznia az új kihívásokkal.”²⁷

Ugyanakkor nem lehet attól a tényről eltekinteni, hogy a meddőség az utóbbi 20-25 évben megháromszorozódott, ebben a lelki sorscsapásban jelenleg a (házas) párok kb. 15-20%-a osztozik.²⁸ Évtizedekkel ezelőtt „a gyermekhez jutás” egyetlen

27 NAVRATYIL Zoltán: Az asszisztált... i. m.

28 <http://www.debrecebijogimuhely.hu>

lehetősége az örökbefogadás volt. Ma azonban épp az orvostudomány, a genetika tudományának megállíthatatlan fejlődése következtében már a művi megtermékenyítés elsőbbsége vitathatatlan. Az örökbefogadás folyamata egy lehetőség, azonban a legtöbb európai országban igen hosszadalmas, évekig tartó procedúra, és kevesebb a ténylegesen örökbefogadható gyermek, mint amennyi potenciális „szülő” vár a gyermekre. Míg az örökbefogadás esetén az örökbefogadó szülők sohasem válnak vér szerinti szülőkké, addig az asszisztált reprodukció mellett, a gyermek egészben mindkét, vagy részben az egyik házafél genetikai adottságait hordozza. Az európai unió tagállamaiban azonban a művi úton történő megtermékenyítés többnyire „vég-ső lehetőségként” nyer szabályozást azon szülők esetében, akiknél valójában kizárt vagy a szülő nő számára ténylegesen életveszélyes állapotot idézne elő a terhesség és a gyerek szülése. Csak akkor lehet igénybe venni ezt az eljárást, ha a férfi-nő kapcsolatból kifejezetten egészségi ok vagy okok miatt természetes úton nem származhat és nem születhet gyermek, és a pár vagy párok kezelése meddőség más egészségügyi beavatkozás eredményeként sem lehet sikeres.

A meddőség tényével sajnos szembe kell nézni és úgy gondolom, hogy a társadalom érdeke is azt kívánja, hogy jogi segítséget nyújtsunk azoknak a házaspároknak is, akik családot szeretnének, gyerekek és majdan unokák körében szeretnék leélni az életüket. A közel múltban megjelent a 4/2020. (I. 31.) Korm. rendelet a meddőség kezelésével kapcsolatos egyes finanszírozási kérdésekről, amely szabályozza és segítséget nyújt gyermeket vállalni akaró, de egészségügyi segítségre szoruló pároknak.

AZ E-KÖZIGAZGATÁS ADATVÉDELMI KIHÍVÁSAI

Bevezetés

Európa legtöbb államában régről bevett gyakorlat, hogy a közszféra intézményei az adatokat nem csak gyűjtik és tárolják, valamint abból közjogi, jogszabályokban rögzített feladataikat látják el, hanem az adatok feldolgozása, összekapcsolása, változtatása, szűrése révén fizetős szolgáltatásokat is nyújtanak belőle. A közszféra adatai fontos alapanyagot jelentenek a digitális tartalmú termékek és szolgáltatások számára és egyre fontosabb tartalomforrássá válnak a vezeték nélküli tartalomszolgáltatások fejlődésével. E cikk alkalmazásában az e-közigazgatás az IKT használatát jelenti a kormányzati tevékenységekben és a közigazgatásban. A fogalom körülhatárolása Bannister, F. és Connolly, R. –tól származik egy 2012-es tanulmányuk² alapján. A továbbiakban az e-közigazgatás, az e-kormányzat szinonimaként szerepel. A digitális tartalmakhoz való hozzáférés alapvető tényezői azok az adatvédelmi nyilatkozatok és adatvédelmi hozzájárulások, amelyek a felhasználók számára biztosítják a személyes adataikról való rendelkezést és egyben a védelmet is. E dolgozat keretében áttekintem az utóbbi évek legfontosabb Európai Unió és magyarországi jogi szabályozási sarokpontokat, tendenciákat, amelyek meghatározzák az adatvédelem fejlődési irányait és eddig elért eredményeket.

1. Az e-közigazgatás Európai Unió keretei³

Az Európa 2020⁴ egyik kiemelt célkitűzéséként jelent meg az intelligens növekedés: tudáson és innováción alapuló gazdaság kialakítása. Az IKT (Infokommunikációs Technológiák) alkalmazásának kulcsfontosságú szerep jut abban, hogy a stratégiában

1 PhD-hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

2 BANNISTERA, F. AND CONNOLLY, R. (2012): Forward to the past: Lessons for the future of e-government from the story so far. *Information Polity*. 17. (2012) pp. 211–226

3 BUDAI BALÁZS, GERENCSÉR BALÁZS SZABOLCS, VESZPRÉMI BERNADETT (2018): A digitális kor hazai közigazgatási specifikumai. *Institutiones administrationis. A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai*. X. kötet (sorozatszerk. Patyi András) Dialóg Campus Kiadó, Budapest pp. 43-53.

4 COM (2010) 245 (végleges): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: az európai digitális menetrend. Brüsszel 2010. 05. 19. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1516639859029&uri=CELEX:52010DC0245> (letöltés dátuma: 2019. 12. 09.)

szereplő célok sikeresen valósuljanak meg. A közlemény önálló problémaként kezeli az interoperabilitás⁵ hiányát. A dokumentum kitér a stratégia sikerességének feltételeire is, így az Európai Bizottság javasolta az európai IKT-szabványok végrehajtási szabályainak felülvizsgálatát, az európai interoperabilitási stratégia és interoperabilitási keret elfogadását, ezek nemzeti szinten való alkalmazását.

Az e-kormányzat fejlődése, jobb alkalmazhatósága érdekében követelményként említi a technológiasemlegesség elvét és a platformfüggetlenséget, a fokozottabb közgazgatási együttműködés lehetőségét. A hálózatok kialakítása érdekében javasolja a határokon átnyúló e-közszolgáltatások kifejlesztését. Ennek részét kell, hogy képezze egy akadálymentes elektronikus közbeszerzési rendszer, a gyakorlatban jól működő e-személy azonosítás és e-hitelesítés, illetve a biztonsági szintek kölcsönös elismerése.

Az eEurope cselekvési tervet⁶ (2000–2002) az Európai Tanács feirai ülésén fogadták el (2000 júniusában) a gazdasági, szociális és környezetvédelmi megújulást célul kitűző Lisszaboni Stratégiának az információs társadalomra vonatkozó részeként. Az eEurope elnevezésű akciótervek (eEurope 2002, eEurope 2003+, eEurope 2005) célja a szélessávúinternet-elérés és az infokommunikációs vívmányok lakosság számára való olcsó, gyors és biztonságos hozzáférhetővé tétele, a tartalomfejlesztés volt, valamint biztosítani az információs társadalom fejlődését egy nemzeti és európai szinten megfelelő szabályozási keret megteremtése révén (elsősorban az e-kormányzatra, e-egészségügyre és e-oktatásra koncentrálva). Az infokommunikáció adta lehetőségek hasznosításával a magánszektor mellett a közsztort is fejleszteni kívánta.

Az eEurope 2005-höz kapcsolódóan jelent meg a CLBPS-lista (Common List of Basic Public Services), amely egyrészt az e-ügyintézés értelmezhető szintjeit, másrészt egy, az EU által preferált listát tartalmazott a bevezetendő elektronikus közszolgáltatásokról.

Az EU által a tagállamoknak kötelezően ajánlott, elektronikus úton is elérhető 8 szolgáltatástípus a vállalkozások és az állam közötti vonatkozásban (Common List of Basic Services for Business Companies, eEurope Strategy):

- Általános forgalmiadóbevallás
- Társaságiadó-bevallás
- Munkavállalók után fizetett hozzájárulások
- Adatközlés a statisztikai hivatalnak
- Közbeszerzési eljárás lefolytatása
- Vámáru-nyilatkozat beküldése

5 interoperabilitás = A különböző infromatikai rendszerek együttműködésre való képessége.

6 COM (2009) 432 (végleges): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az eEurope2005 cselekvési terv, valamint az eEurope2005 cselekvési terv figyelemmel kísérésére, a helyes gyakorlatok terjesztésére, valamint a hálózati és informatikai biztonság javítására vonatkozó többéves (2003–2006) (MODINIS) program záróértékelése. Brüsszel, 2009. 08. 21. 3. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52009DC0432> (letöltés dátuma: 2019.12.10.)

- Cégbejegyzés, új társaság bejegyzése
- Környezetvédelemmel összefüggő engedélyek kérése

Az EU által a tagállamoknak kötelezően ajánlott, elektronikus úton is elérhető 12 szolgáltatástípus az állampolgárok és az állam közötti kapcsolatban (Common List of Basic Services for Citizens – eEurope Strategy):

- Adóbevallás beküldése, értesítés kivetett adóról
- Személyi okmányok útlevél, gépjármű-vezetői jogosítvány
- Születési és házassági bizonyítványok kérelmezésük és kiadásuk
- Rendőrségnek tett bejelentések
- Álláskereső, munkaügyi hivataloktól értesítés küldése
- Gépkocsik nyilvántartásba vétele új, használt, importált autók
- Lakcímváltozás bejelentése
- Felsőoktatásba történő jelentkezés
- Társadalombiztosítási kifizetések
- Építésiengedély-kérelem benyújtása
- Közkönyvtárak: katalógusok, keresési lehetőségek
- Egészségügyi szolgáltatások.

Az Európai információs társadalom a növekedésért és foglalkoztatásért⁷ elnevezésű program (a továbbiakban: i2010 Stratégia) a digitális gazdaság fejlesztésének elősegítésére szolgál az összes európai uniós politikai eszköz igénybevételevel, és egy új, integrált politikai megközelítési módot indított útjára.

Az i2010 eGovernment elnevezésű cselekvési terv⁸ az i2010 szerves részét képezi, és a 2005-ben elfogadott miniszteri nyilatkozat az e-kormányzattal szemben megfogalmazott elvárásokra válaszolva, meghatározza a 2010-ig megvalósítandó célokat a területen:

- a társadalmi integráció felgyorsítása,
- az eredményesség, hatékonyság, átláthatóság, elszámoltathatóság elérése, az adminisztratív terhek csökkentése,
- a közbeszerzések 100%-os elérhetővé tétele elektronikusan, 50%-ban az eljárások elektronikus lefolytatása,
- a közszolgáltatásokhoz való kényelmes, biztonságos, interoperábilis, hitelesített hozzáférés,
- a részvétel és a demokratikus döntéshozatal erősítése.

7 COM (2005) 229 (végleges): A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: i2010: európai információs társadalom a növekedésért és a foglalkoztatásért. Brüsszel, 2005. 06. 01. Forrás: http://europa.eu.int/information_society/activities/egovernment_research/doc/highlights/egov_action_plan_en.pdf (letöltés dátuma: 2018.01.21.).

8 www.egov2005conference.gov.uk/documents/proceedings/pdf/051124declaration.pdf (letöltés dátuma: 2018.01.21.).

Az e-kormányzás megteremtése az új kihívásoknak (jobb szolgáltatások, nagyobb biztonság, hatékonyabb demokrácia, kisebb bürokrácia) segít megfelelni.

A granadai (információs társadalomért felelős) miniszteri nyilatkozat⁹ kiemelte az e-kormányzati stratégiák végrehajtását, új, felhasználóalapú szolgáltatásinnovációk létrehozását, a közadatok újrahasznosítását, az innováció és költséghatékonyság e-kormányzatba való beágyazását (a nyílt szabványok és interoperábilis rendszerek népszerűsítése, illetve az e-hitelesítés, e-számlázás, e-közbeszerzés proaktív fejlesztése révén), illetve az e-egészségügy és időskorúak számára nyújtott IKT-szolgáltatások kiépítését.

Az Unió e-kormányzati cselekvési terv¹⁰ (2016–2020) célja, hogy a digitális egyéges piacon felszámolja a meglévő digitális akadályokat, és a közigazgatási rendszerek modernizálásával összefüggésben megelőzze a további széttagolódást.

2. Az e-kormányzat és digitális kormányzás

A DGI (Digital Government Index) a digitális kormányzati stratégia érettségi szintjét méri az OECD tag- és partnerszágaiban a digitális kormányzásról szóló felmérés¹¹ során összegyűjtött adatok alapján. Az eredmények azt mutatják, hogy a digitális kormányzás felé ígéretes, mégis szerény előrelépés történt, és az OECD továbbra is arra ösztönzi a kormányokat, hogy fokozzák erőfeszítéseiket a digitális technológiák és adatok stratégiai felhasználása érdekében a felhasználó által vezérelt közszolgáltatások terén.

A tanulmány megállapítja, hogy a digitális technológiák alkalmazása és az adatok alkalmazása átalakíthatja a kormányzat belső folyamatait és működését. A digitális technológiák nagyobb hatékonyságot, mozgékonyabbá és gyorsabb reagálást tesznek lehetővé a kormányok számára, hogy gyorsan reagáljanak, és még az emberek igényeit is előre jelezzék. A kormányok előre léptek a digitális technológiák stratégiai és hatékony felhasználása terén. Az elektronikus kormányzat célja az volt, hogy nagyobb ágazati hatékonyságot érjen el a digitális technológiák bevezetése révén, a meglévő eljárások és közszolgáltatások költségesebbé és időhatékonyabbá tételével. A kormányok a közszolgáltatások javítása érdekében elfogadták a digitális technológiákat, de

9 Granada Ministerial Declaration on the European Digital Agenda. Agreed on 19 April 2010. Forrás: www.minetad.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/documents/declaration.pdf (letöltés dátuma: 2018.01. 22.)

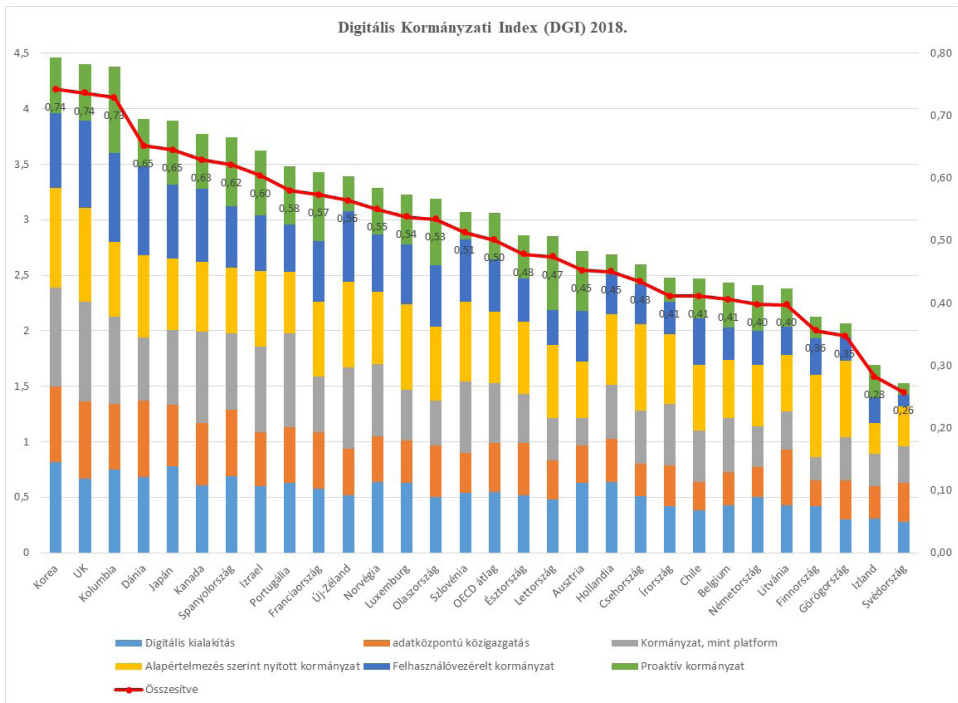
10 COM (2016) 179 (végleges): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Unió e-kormányzati cselekvési terv (2016–2020). A közigazgatás digitális átalakításának felgyorsítása. Brüsszel 2016. 04. 19. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0179> (letöltés dátuma: 2018. 01. 21.).

11 OECD (2020): Digital Government Index: 2019 results. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/4de9f5bb-en.pdf?expires=1605809347&id=id&accname=guest&checksum=2C-62B36343F9F157EFBB9195AEBB4FB5>

megközelítésükből gyakran hiányzott a koherencia és a fenntarthatóság a különböző ágazatokban és szinteken, ami elengedhetetlen az integrált, zökkenőmentes és proaktív szolgáltatásnyújtás szinergiáinak megteremtéséhez. A digitális kormányzat az e-kormányzattól való fejlődést jelenti. Célja, hogy segítse az állami szférát a hatékonyságorientált megközelítésről a digitális technológiák felé a nyitottabb, együttműködő és innovatív kormányzás felé.

A OECD digitális kormányzati indexének (DGI) célja a közzsféra digitális átalakulásának mérése, amelyet az e-kormányzattól a digitális kormányzathoz való átmenetként értünk. Ennek érdekében az OECD felmérésében a digitális kormányzás országokénti összesített pontszámát számítják ki, amely, figyelembe veszi hat dimenzió vizsgálatát és ezen funkciók szerinti pontszámok átlagát. Így átfogó képet nyújt arról, hogy az országok miként helyezkednek el az egyes dimenziók szempontjából. A hat tényező: a digitális kialakítás; az adatközpontú közigazgatás; a kormányzat, mint platform; alapértelmezés szerint nyitott kormányzat; felhasználóvezérelt kormányzat és proaktív kormányzat.

A vizsgálat eredménye az alábbi grafikonon látható. Sajnos Magyarországról nincs adat. A legjobban teljesítő országok között van Korea, az Egyesült Királyság és Kolumbia. Az átlagpontszámuk 0,7-0,8 között van, a leggyengébben Izland és Svédország, ahol a pontszámok 0,2-0,3 között vannak. Az OECD átlag 0,5.



1. ábra: OECD DGI Index 2019. Forrás: OECD Survey on Digital Government 1.0

Az egyes dimenziók átlagos eredményei alapján, az alapértelmezés szerint nyitott, digitálisan kialakított és kormányzati platformként jól teljesítő kormányzatok a vezető dimenziók. Ezek az eredmények tükrözik azoknak az országoknak a csoportját, amelyek a digitális kormányzás alapjaira összpontosítanak, megerősítik az elveket, a kormányzást, az erőforrásokat, az eszközöket és a készségeket, amelyek lehetővé teszik a digitális nyitottságot és átalakulást. Különösen az alapértelmezés szerinti nyitott kormányzatok állnak az eredmények szempontjából a vezető helyen, példázva azt, hogy az országok milyen jelentőséggel bírnak a nyitottság és a nyílt adatok felhasználásában, mint a közszféra megreformálásának erőfeszítéseiben, valamint az érett digitális kormányok felé történő átmenet bonyolultságában. A kiemelkedő eredménnyel rendelkező országok (azaz Korea, az Egyesült Királyság, Dánia, Japán és Kanada) hosszú távú alapok és stratégiák építésén dolgoztak a digitális átalakulás alapjaként. A dimenziók közötti korreláció tekintetében a legerősebb kapcsolat a felhasználó által vezérelt dimenzió és az alapértelmezett, valamint az adatközpontú dimenzió között van (0,84, illetve 0,75). Ez a kapcsolat azt tükrözi, hogy a digitális folyamatok és adatok milyen alapvető szerepet játszanak a közszféra szervezeti számára a végfelhasználók igényeinek kielégítésében.¹²

3. A közigazgatásra vonatkozó adatvédelmi szabályok

Az állami adatkezelésre és minden állami adatgyűjtésre az adatvédelmi szabályok vonatkoznak. Így mind a személyes adatok védelmének, mind pedig a közérdekű adatok nyilvánosságának követelményei egyformán érvényesülnek. Az Alaptörvény szerint „[m]indenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”¹³ Az Alaptörvény a személyes adatok védelme mellett a közérdekű adatok esetében a hozzáférést és a terjesztést kívánja biztosítani. A közérdekű adatok körét az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 3. §-ának 5. pontja határozza meg általános jelleggel. Az állami szervek által vezetett (nyilvános, állami) nyilvántartások és a statisztikai számadatok gazdasági értékkel is bírnak, hiszen az adatbázisok megfelelő használata hatékonyabbá teszi a közigazgatás működését, valamint a gazdaságra is élenkítő hatással van.

A közadatok újrahasznosításának elsődleges célja, hogy a hozzáadott értéket tehermentesen a további felhasználók, a végfelhasználók és általában a társadalom számára, növelje a gazdaság versenyképességét, másrészt növelje a közigazgatás hatékonyságát, átláthatóságát. A közadatok újrahasznosításáról szóló 2012. évi LXIII. törvény egyrészt biztosítja a nemzetközi jogharmonizációt, másrészt meghatározza a közszféra

12 OECD (2020): Digital Government Index: 2019 results. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/4de9f5bb-en.pdf?expires=1605809347&id=id&accname=guest&checksum=2C-62B36343F9F157EFBB9195AE44FB5>, pp. 55.

13 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.), VI. cikk (2) bekezdés.

kezelésében lévő közadatok újrahasznosítás céljára történő rendelkezésre bocsátásának szabályait. A 2013/37/EU¹⁴ irányelvnek (PSI irányelv) megfelelően a közadatok hatályát ki kell terjeszteni a könyvtárakra (ideértve az egyetemi könyvtárakat is), a múzeumokra és a levéltárakra is. Az irányelv elsődleges célja, hogy biztosítsa a közszféra információinak magán- vagy kereskedelmi célból, minimális jogi, technikai vagy pénzügyi megszorításokkal széles körű elérhetőségét és további felhasználását ösztönözze az információáramlást nem csak a gazdasági szereplők, hanem a nyilvánosság számára is. A könyvtárak, múzeumok és levéltárak jelentős mennyiségű, értékes közigazgatási információforrásokat tárolnak, különösen azóta, hogy a digitalizálási projektek megsokszorozták a köztulajdonban lévő digitális anyagok mennyiségét.

A közszféra információi egy olyan különleges adatforrást képviselnek, amely hozzájárulhat az európai belső piac fejlesztéséhez, valamint a felhasználóknak és a jogi személyeknek szánt új alkalmazások elterjedéséhez. A közszféra információi fontos alapanyagot jelentenek a digitális tartalommal bíró termékek és szolgáltatások számára és egyre fontosabb tartalomforrássá váltak a digitális tartalomszolgáltatások fejlődésével. A mesterséges intelligencia alkalmazásának fejlődésével a digitális adatok felhasználásának és újrahasznosításának a kiterjesztése a gazdaság számára egyre sürgetőbbé válik.

A nyílt adatokról és a közszféra információinak újbóli felhasználásáról szóló irányelv, más néven a „Open Data Directive” (2019/1024/EU irányelv) 2019. július 16-án lépett hatályba. Az új irányelv a korábbi PSI irányelv néven emlegetett jogszabályt váltotta fel, amely a 2003/98/EK irányelvet¹⁵ módosította. A nyílt adatokról szóló irányelv elfogadásához vezető felülvizsgálati folyamat 2017-ben indult, amikor az Európai Bizottság nyilvános online konzultációt indított a 2013/37/EU irányelv (PSI irányelv) felülvizsgálatáról. „A tagállamokban a közszféra számos tevékenységi területről – így a társadalmi, politikai, gazdasági, jogi, földrajzi, környezeti, meteorológiai, szeizmicitási, idegenforgalmi, üzleti, szabadalmi és oktatási területeken – széles körben gyűjt, állít elő, sokszorosít és terjeszt információkat. A végrehajtó, a jogalkotó vagy az igazságszolgáltatási közszférabeli szervezetek által előállított dokumentumok olyan hatalmas, szerteágazó és értékes erőforráshalmazt alkotnak, amely a társadalom hasznára válhat.”¹⁶ (2019/1024/EU, (8))

Az adatvédelem különösen nagy hangsúlyt helyez a joghoz kötöttségre, hiszen állami adatfelvétel csak akkor lehetséges, ha az jogszerű, azaz a jogszabályban rögzített feltételeknek megfelel. Amennyiben egy adatgyűjtésre nincsen kifejezett jogszabályi

14 Az Európai Parlament és a Tanács 2013/37/Eu Irányelve (2013. június 26.) a közszféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelv módosításáról. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0037&from=hu>

15 Az Európai Parlament és a Tanács 2003/98/EK irányelve (2003. november 17.) a közszféra információinak további felhasználásáról. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:32003L0098>

16 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1024 Irányelve (2019. június 20.) a nyílt hozzáférésű adatokról és a közszféra információinak további felhasználásáról. (8) bek. (2. old.) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1024&from=EN>

felhatalmazás, hanem azt a hatóság a saját működése érdekében végzi, akkor is köteles az adatvédelmi szabályok betartására. Különösen igaz ez, ha a nyilvántartás személyes adatokat tartalmaz.

Az Infotv. 3. §-ának 2. pontja alapján *személyes adat* az érintettel kapcsolatba hozható adat – különösen az érintett neve, azonosító jele, valamint egy vagy több fizikai, fiziológiai, mentális, gazdasági, kulturális vagy szociális azonosságára jellemző ismeret –, valamint az adatból levonható, az érintettre vonatkozó következtetés. A személyes adat mindaddig megőrzi ezt a minőségét, amíg a kapcsolat az érintettel helyreállítható. Ez azt is jelenti, hogy személyes adatok vonatkozásában az állami szervek adatkezeléséhez a jogszabállyal nem rendszeresített nyilvántartások esetében felmerülhetne az érintett hozzájárulásának szükségessége. Természetesen ez egy zárt, igazgatási nyilvántartás esetében életszerűtlen, hiszen a nyilvántartás éppen az érintett érdekében és tudtával létezik (például a személyügyi nyilvántartás vagy a szervezeti telefonkönyv), így ebben az esetben a hozzájárulást vélelmezhetjük az érintett és az állami szerv között fennálló szoros – többnyire munkajogi vagy más szerződéses – kapcsolat folytán. További követelmény a célszerűség, amelyet lehet egyrészt adatvédelmi értelemben használni, másrészt a közigazgatási feladat ellátása értelmében. A közigazgatási feladat, az állami adatgyűjtés és az állami döntéshozatal és működés számára az információs háttér biztosítása. Az állam akkor tud megfelelően működni, akkor tud hatékony és megfelelő döntéseket hozni, ha ismeri azokat a körülményeket, amelyek meghatározzák az állam adott pillanatra vonatkozó társadalmi és gazdasági környezetét, közegét. Adatvédelmi értelemben a célhoz kötöttség azt jelenti, hogy a személyes adat csak valamilyen cél megvalósulása érdekében kezelhető, és csak olyan adatra terjedhet ki az adatkezelés, amely a cél eléréséhez szükséges, arra alkalmas.¹⁷ A nyilvántartások rendeltetéséből következik, hogy ez a fajta adatgyűjtés nem minősül „készletre” való adattárolásnak, így a nyilvántartások nem ütköznek a célszerűség elvébe e tekintetben.¹⁸

4. Az e-közigazgatási szolgáltatások iránti igény alakulása és új adatvédelmi kihívások

Az olyan kormányzati portálok, amelyek széles körű információt és szolgáltatásokat nyújtanak, jelentősen átalakították az egyének és a vállalkozások kapcsolatát a kormányukkal. (pl. az adminisztratív nyomtatványok, űrlapok elektronikus kitöltését és benyújtását lehetővé tévő portálok) Az OECD-országokban 2014-ben az egyének 49%-a használta az internetet a hatóságokról való információk gyűjtésére, és 33%-uk közigazgatási portálokon űrlapokat töltött ki és nyújtott be elektronikus úton.¹⁹ A

17 Infotv. 4. § (1)-(2) bekezdés

18 SCHANDA BALÁZS – BALOGH ZSOLT (2014): *Alkotmányjog – Alapjogok*. 2., átdolgozott kiadás. Budapest, Pázmány Press. 252–253.

19 OECD (2014), *Measuring the Digital Economy: A New Perspective*, OECD, Paris, Forrás: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264221796-en>

magánszemélyek tekintetében az északi országokban a legnagyobb a magánszemélyek aránya az e-kormányzati szolgáltatások igénybe vevői között, amíg Chilében, Olaszországban és Lengyelországban ettől alacsonyabb az igénybevétel.

Az e-kormányzati szolgáltatásokat a vállalkozások nagyobb mértékben használják, mint az egyének. Sok országban a digitális csatorna használata kötelező a vállalkozások számára. Az OECD-ben 2013-ban átlagosan a vállalkozások 83%-a nyilatkozta, hogy az internetet információk/úrlapok beszerzésére/kitöltésére használta fel a hatóságok felé, és 78%-uk küldött kitöltött nyomtatványt online. Az északi országok mellett, Franciaország és Írország esetében magas szintű az online hatósági portálok felhasználása, míg Kanadában (ahol a kitöltött nyomtatványok küldése csak az adóbevallásokra vonatkozik), Svájcban, Németországban és Mexikóban alacsonyabb.

Az OECD az európai országokban egyre növekvő számú vállalkozást regisztrál, akik az e-közbeszerzési rendszert is használják. Az elektronikus közbeszerzés megkönnyíti a nyilvános pályázatokhoz való hozzáférést és fokozza a versenyt. Emellett csökkentheti a kormányzati költségeket az adminisztratív terhek csökkentésével, a szerzési szerződések ciklusának lerövidítésével és a megfelelési szint növelésével. Az OECD európai országai között 2013-ban az e-közbeszerzési rendszereket a dokumentumokhoz való hozzáférésre használó vállalkozások aránya Finnországban és Szlovéniában meghaladja a 35%-ot, Olaszország, Spanyolország és Magyarország esetében a 18%-ot. Az elektronikus közbeszerzési rendszerek használata különösen magas Írországban (30%), Észtországban (24%) és Lengyelországban (24%).

Az e-kormányzati szolgáltatások és rendszerek fokozott elterjedése utalhat az általános e-kormányzati infrastruktúra jobb minőségére, de nem egyértelmű az összefüggés. Ennek befolyásoló tényezői lehetnek az internet-kapcsolattal rendelkező háztartások százalékos aránya az országban, a lakosság általános hajlandósága a hatóságokkal való elektronikus kapcsolattartásra. Egyéb, más tényezők szintén befolyásolhatják az e-kormányzat elterjedtségét (pl. társadalmi változások, amelyeket a technológiai-változás indukál).

Az elmúlt 10-15 évben számos olyan technológiai változás történt, amely továbbra is jelentős kihívás elé állítja az adatvédelmi szabályozást:

- a) Technológiai változások, innovációk
 - Web 2.0-es szolgáltatások megjelenése
 - Felhőszolgáltatások megjelenése
 - Piaci koncentráció erősödése az online szolgáltatók körében
 - Mobileszközök, okosalkalmazások elterjedése
 - Profilozás és viselkedésalapú marketing térnyerése
 - Big Data jelenség
 - Kamerás és drónos szolgáltatások terjedése
 - Mesterséges intelligencia fejlődése, térnyerése
- b) Társadalmi változások
 - A technológia magánszférára gyakorolt hatása

- Adatbiztonság kontra adatvédelem az állami adatkezelésekben
- Az újtechnológiák és szolgáltatások új felhasználói viselkedésmintákat eredményeznek
- az adatkezelők iránti bizalom csökkenése
- felhasználók tényleges magatartása nincs összhangban a félelmeikkel
- pandémiás helyzet okozta digitális megoldások terjedése (egészségügy, oktatás, home office, e-kereskedelem ... stb.)

Ezekre a technikai, társadalmi tendenciákra az Európai Unió az adatvédelem jelentőségének növelésével válaszolva fogalmazta meg az adatvédelem átfogó megközelítéséről szóló, az adatvédelmi reform főbb kérdésköreit áttekintő közleményét.²⁰

Az Európa 2020 stratégia középpontjában három prioritásnak kell állnia.²¹

- Intelligens növekedés – a tudásra és az innovációra épülő gazdaság kialakítása.
- Fenntartható növekedés – erőforrás-hatékonyabb, környezetbarátabb és versenyképesebb gazdaság elősegítése.
- Inkluzív növekedés – magas foglalkoztatás, valamint gazdasági, szociális és területi kohézió jellemezte gazdaság ösztönzése.

Európának az alábbi területeken kell cselekednie:

- *Innováció:* Európában a K+F kiadások aránya 2% alatt van, ami elmarad az USA-beli 2,6%-tól és Japán 3,4%-ától. Ez elsősorban a magánberuházások alacsonyabb szintjének tulajdonítható. Nem csak az abszolút értékben K+F-re fordított összegek számítanak. Európának a kutatási kiadások hatására és ösztönzésére kell összpontosítania, és Unió-szerte javítania kell a magánszektor K+F-be történő beruházásaira vonatkozó feltételeket. Az Egyesült Államokhoz viszonyított lemaradásunk 50%-ban a csúcstechnológiai cégek alacsonyabb számával magyarázható.
- *Oktatás, képzés és élethosszig tartó tanulás:* A diákok negyede gyenge olvasási készséggel rendelkezik, hétből egy korán kimarad az oktatásból és a képzésből. Mintegy 50% végez középfokon, ez azonban gyakran nem egyezik a munkaerőpiac szükségleteivel. A 25–34 évesek közül háromból kevesebb mint egynek van felsőoktatási végzettsége: ez az arány az USA-ban 40%, Japánban pedig meghaladja az 50%-ot. A Sanghaj-index alapján a világ 20 legjobb egyeteme között csak két európai van.
- *Digitális társadalom:* Az információs és kommunikációs technológiák iránti globális kereslet 2 000 milliárd EUR értékű piacot jelent, ennek azonban csak negyede

20 COM (2010) 2020 Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC2020>

21 A Bizottság által lefolytatott nyilvános konzultáció során a kifejtett témák erős támogatásban részesültek. A konzultáció során kifejtett véleményeket lásd: http://ec.europa.eu/eu2020/index_en.htm

származik európai vállalkozásoktól. Európa elmarad a nagy sebességű internet használata terén is, ami – többek között a vidéki területeken – hátrányosan érinti innovációs képességünket, a tudás online terjesztését és az áruk és szolgáltatások online forgalmazását.

Összefoglalás

Generális jelleggel az Unió megfogalmaz az adatvédelmi rendeletében követelményeket, előírásokat. Ezen jogszabályi előírások a közigazgatásra is vonatkoznak, az ott megvalósuló adatkezelésekre. Az elmúlt 10-15 évben számos olyan technológiai változás történt, amely továbbra is jelentős kihívás elé állítja az adatvédelmi szabályozást, mind társadalmi, mind technológiai változások okán. A jövő kihívásai közé sorolható ezeknek a változásoknak a követése, az adatvédelmi megfelelés biztosítása. Az állami adatkezelésre és minden állami adatgyűjtésre az adatvédelmi szabályok vonatkoznak. Így mind a személyes adatok védelmének, mind pedig a közérdekű adatok nyilvánosságának követelményei egyformán érvényesülnek. A közsféra információi egy olyan különleges adatforrást képviselnek, amely hozzájárulhat az európai belső piac fejlesztéséhez, valamint a felhasználóknak és a jogi személyeknek szánt új alkalmazások elterjedéséhez. A digitalizáció terjedésével számos olyan technológiai és társadalmi változás történt, amely továbbra is jelentős kihívás elé állítja az adatvédelmi szabályozást.

Forrásjegyzék:

- 15/1991. (IV. 13.) AB határozat Forrás: <http://www.jogiportal.hu/index.php?id=ued4efv12lnxii6uy&state=20040707&menu=view> (letöltési idő: 2019.12.05.)
- 16/1991. (IV. 13.) AB határozat Forrás: <http://jogiportal.hu/index.php?id=jvj591gwtrwf8kk1c&state=19970429&menu=view> (letöltési idő: 2019.12.05.)
- Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019/1024 Irányelve (2019. június 20.) a nyílt hozzáférésű adatokról és a közsféra információinak további felhasználásáról.) Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1024&from=EN>
- Az Európai Parlament és a Tanács 2016. április 27-i (EU) 2016/679 RENDELETE a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet) Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679> (letöltési idő: 2019.10.05)
- Az Európai Parlament és a Tanács 2013/37/EU Irányelve (2013. június 26.) a közsféra információinak további felhasználásáról szóló 2003/98/EK irányelv módosításáról. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0037&from=hu>

- Az Európai Parlament és a Tanács 2003/98/EK irányelve (2003. november 17.) a közzféra információinak további felhasználásáról. Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hu/TXT/?uri=CELEX:32003L0098>
- A Magyar Köztársaság Alkotmánya (hatályos: 2011. december 31-ig) Forrás: <https://alkotmanybirosag.hu/alkotmany-1989/> (letöltési idő: 2019.11.25.)
- BUDAI BALÁZS, GERENCSÉR BALÁZS SZABOLCS, VESZPRÉMI BERNADETT (2018): A digitális kor hazai közigazgatási specifikumai. *Institutiones administrationis. A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai*. X. kötet (sorozatszerk. Patyi András) Dialóg Campus Kiadó, Budapest pp. 43-53.
- COM (2010) 2020 Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés stratégiája Forrás: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC2020>
- COM (2016) 179 (végleges): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Uniós e-kormányzati cselekvési terv (2016–2020). A közigazgatás digitális átalakításának felgyorsítása. Brüsszel 2016. 04. 19. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0179> (letöltés dátuma: 2018.01.21.)
- COM (2010) 245 (végleges): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: az európai digitális menetrend. Brüsszel 2010. 05. 19. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1516639859029&uri=CELEX:52010DC0245> (letöltés dátuma: 2019.12.09.)
- COM (2009) 432 (végleges): A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: Az eEurope2005 cselekvési terv, valamint az eEurope2005 cselekvési terv figyelemmel kísérésére, a helyes gyakorlatok terjesztésére, valamint a hálózati és informatikai biztonság javítására vonatkozó többéves (2003–2006) (MODINIS) program záróértékelése. Brüsszel, 2009.08.21. Forrás: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52009DC0432> (letöltés dátuma: 2019.12.10.)
- COM (2005) 229 (végleges): A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: i2010: európai információs társadalom a növekedésért és a foglalkoztatásért. Brüsszel, 2005. 06. 01. Forrás: http://europa.eu.int/information_society/activities/e-government_research/doc/highlights/egov_action_plan_en.pdf (letöltés dátuma: 2018.01.21.)
- www.egov2005conference.gov.uk/documents/proceedings/pdf/051124declaration.pdf (letöltés dátuma: 2018.01.21.)
- Granada Ministerial Declaration on the European Digital Agenda. Agreed on 19 April 2010. Forrás: www.minetad.gob.es/es-es/gabineteprensa/notasprensa/documents/declaration.pdf (letöltés dátuma: 2018.01.22.)
- Az információs önrendelkezéstről és az információs szabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.)

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

OECD (2014), *Measuring the Digital Economy: A New Perspective*, OECD, Paris,
Forrás: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264221796-en>

SCHANDA BALÁZS – BALOGH ZSOLT (2014): *Alkotmányjog – Alapjogok. 2.*, átdolgozott kiadás. Budapest, Pázmány Press. 252–253.

OECD (2020): *Digital Government Index: 2019 results*. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/4de9f5bb-en.pdf?expires=1605809347&cid=id&accname=guest&checksum=2C62B36343F9F157EFBB9195AE4BB4FB5>

Tárgyszavak:

e-közigazgatás, e-government, újrahasonosítás, személyi adatok védelme, public administration

KORONAVÍRUS A BÖRTÖNBEN A NEMZETI MEGELŐZŐ MECHANIZMUS LÁTOGATÁSAI ALAPJÁN

I. Bevezető gondolatok

A büntetés-végrehajtási szervezet a koronavírus okozta COVID-19 elnevezésű betegség világjárvánnyá nyilvánításával új, eddig nem ismert és dinamikusan változó kihívással került szembe. A 2020. március 12. napján kihirdetett pandémia a büntetés-végrehajtásban is korlátozó intézkedések bevezetését tette sürgetővé, amelyek a fogvatartottak komplex jogi helyzetére is hatást gyakoroltak és gyakorolnak mind a mai napig. Ezt több nemzetközi szervezet, így az Egészségügyi Világszervezet (továbbiakban: WHO) vagy a Kínzás és az Embertelen vagy Megalázó Büntetések vagy Bánásmód Megelőzésére létrehozott Európai Bizottság (továbbiakban: CPT) is felismerte, ezért tevékenysége során folyamatosan figyelemmel kíséri a személyi szabadságuktól megfosztott személyekkel kapcsolatos tendenciákat és a járványkezelését különböző speciális elvek megfogalmazásával támogatja. Ilyen, a WHO által is megfogalmazott egyik alapvető elvárás, hogy a személyi szabadságuktól megfosztott személyeket nem lehet az egészségüktől megfosztani, így a járványügyi intézkedéseket rájuk vonatkozóan is alkalmazni kell.²

A járvány első hullámában megszületett kormányrendeletek, majd a 2020. évi LVIII. évi törvény rendelkezései alapján számtalan intézkedés bevezetésével igyekeztek a járvány megjelenését és széles körben való elterjedését megakadályozni. Az első hullámban a sikeres védekezést bizonyítja, hogy a fogvatartottak megfertőződése nem következett be, azonban a jelenleg zajló és dinamikus fázisában lévő második hullámban az intézkedések ellenére sem vált elkerülhetővé a koronavírus megjelenése a fogvatartottak körében, így a hatályos rendelkezések szigorú betartása és betartása a büntetés-végrehajtás legfontosabb feladata továbbra is.

Az új kihívás kezelésében a megfelelő időben meghozott intézkedések, a kereteket megadó jogszabályi környezet mellett meghatározó szerep jut a büntetés-végrehajtás garancia- és kontrollrendszer elemeinek is, amelyek a nemzeti megelőző mechanizmus fontos részét képezik. Jelen tanulmány ezért azt a kettős célt tűzte ki, hogy egyrészt a

1 PhD hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola; Felelős témavezető: Prof. Dr. Domokos Andrea PhD, Társ-témavezető: dr. Lajtár István PhD

2 <https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-determinants/prisons-and-health/data-and-statistics/infographic-people-in-prison-are-deprived-of-their-freedom-they-should-not-be-deprived-of-their-health> [megtekintve: 2020. november 19.]

nemzeti megelőző mechanizmus Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtönben tett látogatása alapján bemutassa a büntetés-végrehajtási intézetek működését a pandémia időszakában, másrészt a nemzeti megelőző mechanizmus büntetés-végrehajtás garancia- és kontrollrendszerében betöltött helyét ismertesse.

Figyelemmel azonban arra, hogy a járvánnyal kapcsolatos intézkedések és jogszabályi környezet folyamatosan változik (követve a járvány kiszámíthatatlan alakulását), a Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtön működésével kapcsolatos megállapítások csak a látogatáskori állapot visszatükrözésére alkalmasak, és nem feltétlenül tekinthetők minden vonatkozásban általános gyakorlatnak.

II. A nemzeti megelőző mechanizmus kapcsolata a büntetés-végrehajtással

Elsősorban azt szükséges tisztáznunk, hogy amikor nemzeti megelőző mechanizmusról beszélünk, akkor lényegében az alapvető jogok biztosa összetett tevékenységének egy speciális részfeladatára kell gondolnunk. Az alapvető jogok biztosa ugyanis 2015. január 1. napjától ellátja a 2011. évi CXLI. törvénnyel kihirdetett, a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyve 3. cikke szerinti nemzeti megelőző mechanizmus feladatait is. Hazánk csatlakozott ugyanis az ENSZ kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezményhez³ (ún. UN-CAT), majd ehhez kapcsolódóan az ENSZ Közgyűlése által 2002-ben elfogadott a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód elleni egyezmény fakultatív kiegészítő jegyzőkönyvéhez (ún. OPCAT, továbbiakban: Jegyzőkönyv), amely alapján felállították nemzetközi szinten a Megelőzési Albizottságot.

Mindazonáltal az OPCAT a nemzetközi szintű ellenőrző szervezet mellett nemzeti szinten is előírta a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésére a prevenció mechanizmus működtetését, amely szerepkört tehát hazánkban a nemzeti megelőző mechanizmusként az alapvető jogok biztosa látja el.⁴ A hazai megoldás nem egyedülálló abban a tekintetben, hogy a legtöbb európai országban (pl.: Ausztria, Bulgária vagy Görögország) az ombudsmanok látják el ezt a feladatot.⁵

Az alapvető jogok biztosa működésének kezdetétől fogva kiemelt figyelemmel kíséri a szabadságuktól megfosztott személyek emberi méltósága, élethez és emberséges bánásmódhoz való jogainak érvényesülését, így a nemzeti megelőző mechanizmusként folytatott tevékenység nem ismeretlen számára.⁶

3 Kihirdette: 1988. évi 3. törvényerejű rendelet a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről

4 2011. évi CXLI. törvény IV. Rész 17. cikk

5 <https://www.apr.ch/en/knowledge-hub/opcat-database/list-designated-npm-regions-countries> [megtekintve: 2020. november 5.]

6 Dr. PAJCSICSNÉ Dr. CSÓRÉ Erika (szerk.): Emberi jogok kint és bent – ombudsmani szemmel” A büntetés-végrehajtás fogvatartottjainak, a külföldiek idegenrendészeti és menedékjogi fogva tartásának alapjogi összefüggéseit, valamint az ügyvédek és a hozzájuk fordulók jo-

Az alapvető jogok biztosa 2015. előtt is a büntetés-végrehajtás garancia- és kontrollrendszerének a része volt, mint a külső nemzeti kontroll egyik eleme, az OPCAT által előírt kötelezettség teljesítésével pedig napjainkban már kettős minőségben jelenik meg a kontrollrendszerben. Ez azt jelenti, hogy az alapvető jogok biztosának általános szabályok szerinti alapjogvédelmi tevékenysége nem szűnt meg a személyi szabadságuktól megfosztott személyek tekintetében, hanem a nemzetközi kötelezettségnek is eleget téve tevékenysége kiegészült a nemzeti megelőző mechanizmus feladataival, amellyel még hatékonyabban tud részt venni az emberi méltóság, az alapvető jogok érvényesítésében.

II.1. *A nemzeti megelőző mechanizmus eljárása*

A 2011. évi. CXI. törvény külön fejezetben rendelkezik a nemzeti megelőző mechanizmus eljárására vonatkozó különös szabályokról, amelyek lex speciálisként működnek. Az általános eljáráshoz képest a leglényegesebb különbség a vizsgálat tárgyában és helyében figyelhető meg, ugyanis a Jegyzőkönyv 4. cikke alapján a nemzeti megelőző mechanizmus bármely olyan helyen ellenőrzést tarthat, ahol valamely hatóság utasítására, kezdeményezésére, hozzájárulásával vagy elfogadásával az embereket személyes szabadságuktól megfosztják vagy megfoszthatják. A Jegyzőkönyv alapján szabadságelvonás alatt minden olyan fogvatartást vagy bebörtönzést, illetve egy személy elhelyezését olyan állami vagy magántulajdonú, őrizetbe vételi környezetben érteni kell, amely bírói, közigazgatási vagy más hatóság utasítására önként nem hagyható el.

A Jegyzőkönyv idézett cikke alapján tehát a nemzeti megelőző mechanizmus eljárása szűkebb hatókörű az alapvető jogok biztosának általános eljárásához képest, mivel kifejezetten a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot vizsgálja meg, amely a Jegyzőkönyv 4. cikke szerinti fogvatartási helyekre korlátozódik. Ezen felül, amíg az általános eljárásban elsődleges az egyéni kezdeményezés, addig a nemzeti megelőző mechanizmusként folytatott eljárást elsősorban a hivatalbóliség jellemzi. Az alapvető jogok biztosa, mint nemzeti megelőző mechanizmus a vizsgálata során rendelkezik mindazon eszközökkel, amelyekkel az általános eljárása során, de fontos különbség, hogy nemzeti megelőző mechanizmusként kevesebb korlátozás mellett és kiterjedtebb módon veheti igénybe ezeket. A nemzeti megelőző mechanizmus személyesen vagy felhatalmazott munkatársa útján is eljárhat, ezért a törvény rendelkezésének értelmében legalább tizenegy olyan munkatársat kell felhatalmaznia, akik a szakterületen kiemelkedő elméleti tudással vagy legalább öt éves szakmai gyakorlattal és felsőfokú végzettséggel rendelkeznek.⁷

gait vizsgáló projekt. *AJB Projektjűzetek* 2013/2. file:///C:/Users/Tech/AppData/Local/Temp/buntetes_vegrehajtás_2013.pdf [letöltve:2020. szeptember 5.] 5.

7 2011. évi CXI. törvény 39/A. § - 39/D. §

III. A nemzeti megelőző mechanizmus látogatása a Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtönben

A nemzeti megelőző mechanizmus a 2020. évben folyamatosan látogatta az egyes fogvatartási helyeket, így több javítóintézetben, rendőrkapitányságon és büntetés-végrehajtási intézetben is megjelent. Valamennyi látogatás tekintetében elmondható, hogy azok célja járvány megelőzése és következményeinek elhárítása érdekében tett intézkedéseket ellenőrzésére, valamint annak vizsgálatára is kiterjedt, hogy a fogvatartottak mindennapi életét a veszélyhelyzet miatt elrendelt korlátozások hogyan érintették.⁸

Az elkövetkezőkben a Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtönben 2020. április 15. napján, még az első hullám idején tett látogatás tapasztalatait – a teljesség igénye nélkül - mutatom be a látogatáskor és a jelenleg hatályos veszélyhelyzeti különös szabályokra figyelemmel.

III.1. *Social distance kérdése*

A látogatás napján a Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtönben a nyilvántartott fogvatartotti létszám 429 fő volt, akik közül ténylegesen 425 fő tartózkodott a büntetés-végrehajtási intézetben (két személy reintegrációs őrizetben töltötte büntetését, míg másik két fő megőrzés keretében más büntetés-végrehajtási intézetben tartózkodott), amely 146%-os telítettséget jelentett.⁹

A járványügyi védekezés egyik legfontosabb eszköze jelenleg a fizikális távolság betartása, amelynek érvényre juttatása egy túltelített büntetés-végrehajtási intézetben igencsak nehéz feladatnak bizonyul. Az Egészségügyi Világszervezet éppen ezért a fogvatartási helyeket a fertőzés egyik lehetséges forrásaként és járványügyi szempontból gócpontként tartja számon, amelyre figyelemmel a börtönökben élők egészségének fenntartása közegészségügyi érdeknek számít, és határozottabb fellépést igényel az intézkedések megtétele során.¹⁰

III.2. *A befogadást követő karantén és a befogadás megtagadása*

8 Az alapvető jogok biztosa, mint OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus jelentése az AJB-2419/2020. számú ügyben (továbbiakban: AJB-2419/2020. számú jelentés) http://www.ajbh.hu/documents/10180/3418016/Sa%CC%81toraljaujhely_jelente%CC%81s-tervezet-vegleges_adacta.pdf/09188c23-0dde-1dd6-92d2-4849418327d0 [letöltve: 2020. november 19.] 2-3.

9 AJB-2419/2020. számú jelentés 2.1.2. pont

10 Preparedness, prevention and control of COVID-19 in prisons and other places of detention Interim guidance, 2020. március 15. https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0019/434026/Preparedness-prevention-and-control-of-COVID-19-in-prisons.pdf [letöltve: 2020. november 17.] 1-2.

A vizsgált büntetés-végrehajtási intézetben a befogadásra váró fogvatartottak és az őket kísérő rendőrök külön bejáraton keresztül léphettek be az intézetbe. Az általános befogadási eljárás kiegészült azzal, hogy a járványügyi protokollnak megfelelően kikérdezték a fogvatartottakat, testhőmérsékletüket megmérték, azonban külön tesztet nem végeztek a befogadáskor. A befogadott fogvatartottakat az egészségügyi részlegén egyszemélyes és kétszemélyes zárkákban helyezték el, ahol melegvízes zuhanyzást követően kaphatták meg a formaruhájukat. A korábban elkülönített fogvatartottal a 72 órán belül érkező új fogvatartott is elhelyezhető volt, de ebben az esetben az elkülönítés ideje meghosszabbodott.¹¹

Mind a látogatáskor hatályos 90/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet (továbbiakban: Kormányrendelet), mind pedig a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (továbbiakban: törvény) úgy rendelkezik, hogy az elkülönítés időtartama tizennégy nap.

A Kormányrendelet és a törvény is hasonlóan szabályozza a befogadás megtagadásának speciális okát, mely szerint, ha elítélt a büntetés-végrehajtási intézetnél olyan egészségi állapotban jelenik meg, amely alapján járványügyi elkülönítése látszik szükségesnek, a büntetés-végrehajtási intézet az elítélt befogadását köteles megtagadni.

III.3. Higiéniai körülmények

A Sátoraljaújhegyi Fegyház és Börtön minden olyan intézkedést megtett, amely a koronavírus bejutásának megakadályozására alkalmas lehet. A személyi állomány tagjainak a belépéskor már a kapuban kézfertőtlenítőt kellett használnia, majd át kellett öltöznie a kizárólag bent használt egyenruhába és a maszkviselés sem volt mellőzhető a büntetés-végrehajtási intézet területén. A fogvatartottakra hasonló szabályok voltak érvényben a látogatáskor, ugyanis például a körletre érkezéskor fertőtlenítőszeres vízbe kellett áztatni a kezüket. Ezt a gyakorlatot a nemzeti megelőző mechanizmus kifogásolta és külön javaslatban fogalmazta meg, hogy a büntetés-végrehajtási intézet egyszer használatos kézfertőtlenítőt biztosítson.

A személyes higiénia mellett gondot fordítottak a zárkák és körletek fertőtlenítésére is, így a körletek padlózatát fertőtlenítőszerrel naponta háromszor mosták fel, a zárkák tisztítására pedig a fogvatartottak súrolószert és mosogatószert kaptak. Ezzel kapcsolatban az egyik meghallgatott fogvatartott előadta, hogy a zárkában lévő nyolc embernek juttatott tisztító- és tisztálkodási szer nem volt elég, ezért azt a boltban vásárolt szappannal, tusfürdővel és tisztítószerrel kellett kiegészíteniük. A vizsgálat során a fogvatartottaknak volt maszkjuk, de még nem kellett a zárkában viselniük, viszont a munkavégzéskor a kesztyűvel együtt kötelező volt maszkot hordani. A munkát végző elítéltek naponta, míg a többi fogvatartott hetente négy alkalommal fürödhetett.¹² A nemzeti megelőző mechanizmus javaslatként fogalmazta meg, hogy

11 A JB-2419/2020. számú jelentés 2.2. pont

12 Uo. 2.3.-2.4. pont

a büntetés-végrehajtási intézet a zárka padlózatának felmosásakor minden alkalommal biztosítson egy adag fertőtlenítő hatású tisztítószerrel és valamennyi fogvatartott számára biztosítson lehetőséget a napi zuhanyzásra.

III.4. Személyes érintkezést mellőző kapcsolattartás és oktatás

A személyes érintkezések csökkentése érdekében a legtöbb intézkedés a kapcsolattartás és másodsorban az oktatás vonatkozásában valósult meg a látogatáskor. A büntetés-végrehajtási intézetben látogatási tilalom volt érvényben, azonban a védők beléphettek az intézetbe, és a földszinten található, hangszigetelt szobában lévő számítástechnikai eszköz és a Skype segítségével vehették fel a kapcsolatot az elítéltekkel, de természetesen a telefonon és az írásban történő kapcsolattartás is engedélyezett volt.

Az elmaradt látogatások kompenzálásaként a végrehajtási fokozatokon és rezsimkategóriákon belül a fogvatartottak plusz tizenöt perc telefonálási időtartamot kaptak, valamint igénybe vehették a Skype programon keresztül kapcsolattartási formát, amely lehetőséggel körülbelül az elítéltek fele élt is.

A vizsgált büntetés-végrehajtási intézetben a folyamatban lévő oktatások tekintetében távoktatásra álltak át. Egy meghallgatott fogvatartott úgy nyilatkozott, hogy hetente több alkalommal kapott feladatlapokat, amelyeket a kitöltést követően a reintegrációs nevelőnek adott át, aki azokat az elektronikus felületre töltötte fel. A digitális tanrendben résztvevő és egyébként a munkáltatásba be nem kapcsolódott fogvatartottak havi ösztöndíjban is részesültek, és lehetőségük volt az M5 televíziós csatorna oktatási műsorait is végig kíséreni.¹³

A nemzeti megelőző mechanizmus a fentebb említett javaslatokon kívül alapvetően elégedett volt a büntetés-végrehajtási intézetben tapasztaltakkal. Megállapította, hogy a járványhelyzetre figyelemmel fennállt egyes alapvető jogok korlátozása, amely korlátozások szükségesek és arányosak voltak és azzal, hogy a büntetés-végrehajtási intézet kompenzálta a korlátozásokat, visszasság nem volt megállapítható. A látogatóbizottság tapasztalatai azt mutatták, hogy a fogvatartottak is elfogadták a korlátozásokat, és a kompenzálást szolgáló intézkedéseket is támogatták.¹⁴

IV. Záró gondolatok

A büntetés-végrehajtás, különösen, ha az szabadságelvonással jár, „békeidőben” is „veszélyes üzemnek” számít. Járvány idején a jogállami működéshez nélkülözhetetlen intézeten belüli rend és biztonság fenntartása érdekében proaktív és következetes magatartásra van szükség a büntetés-végrehajtási szervezet és a fogvatartottak oldaláról egyaránt.¹⁵ A proaktív és következetes magatartás kialakításának egyik legfontosabb

13 Uo. 2.4. és 2.6. pont

14 Uo. 3-4. pont

15 LAJTÁR István: Rend és biztonság a fogva tartás során. In: BARABÁS A. Tünde, VÓKÓ György (szerk.): *A bonis bona discere. Ünnepi kötet Belovics Ervin 60. születésnapja alkalmából.* Országos

eszköze a tájékoztatás. Abban az esetben számíthatunk ugyanis az intézkedések alkalmazására és normakövetésre, ha a fertőzésveszéllyel és ezzel kapcsolatos védekezés szükségességével kapcsolatos információk elérhetőek.

A tájékoztatás szükségessége azonban a társadalom irányában is megjelenik. Fliegauf Gergely a járvány első hullámában megtartott streaming előadásában hívta fel a figyelmet a társadalmi bosszútudat felerősödésének jelenségére.¹⁶ E szerint járvány idején a társadalomban még inkább felerősödik az a gondolat, hogy a fogvatartottaknak bűnhődnie kell a büntetés-végrehajtás során, és éppen ezért a járványtól sem kell őket megóvni. Ezzel együtt azonban egy morális pánik is megjelenik, mert a társadalom a bosszú felerősödésével egyidejűleg attól is tart, hogy a büntetés-végrehajtási intézetek gócpontokká válhatnak és az onnan (akár intézkedések útján tömegesen) szabaduló elítéltek majd a járvány terjesztői lesznek. Nyilvánvaló, hogy a bosszútudat felerősödését és a morális pánikot is csak folyamatos tájékoztatás útján lehetséges kezelni.

A különböző intézkedések betartása és betartatása mellett sem szabad azonban elfeledni, hogy a fogvatartottak alapvető jogainak tiszteletben tartása egy ilyen rendkívüli időszakban is követelmény marad, és a szükséges és arányos alapjogi korlátozások kompenzálása fontos összetevője a reintegrációnak. Saját véleményem szerint azzal, hogy az alapjogok korlátozását a büntetés-végrehajtási intézetek kompenzálták, a reintegráció eredményessége nem került veszélybe, sőt paradox módon új távlatokat nyitott meg a fogvatartottak számára. Elég csupán arra gondolnunk, hogy a digitalizáció felélénkülésével a fogvatartottak szélesebb köre számára vált elérhetővé az elektronikus kapcsolattartási formák kipróbálása és igénybevétele, amely a digitális kompetenciák fejlesztése útján az információs társadalomba való visszailleszkedésüket is támogathatja.

Forrásjegyzék:

Dr. Pajcsicsné Dr. Csóré Erika (szerk.): Emberi jogok kint és bent – ombudsmani szemmel” A büntetés-végrehajtás fogvatartottjainak, a külföldiek idegenrendészeti és menedékjogi fogva tartásának alapjogi összefüggéseit, valamint az ügyvédek és a hozzájuk fordulóknak jogait vizsgáló projekt. AJB Projektfüzetek 2013/2.

Lajtár István: Rend és biztonság a fogva tartás során. In: Barabás A. Tünde, Vókó György (szerk.): A bonis bona discere. Ünnepi kötet Belovics Ervin 60. születésnapja alkalmából. Országos Kriminológiai Intézet – PÁZMÁNY PRESS. BUDAPEST 2017.

2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról

2011. évi CXLI. törvény a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről
AJB-2419/2020. számú jelentés

Kriminológiai Intézet – PÁZMÁNY PRESS. BUDAPEST 2017., 213-217.

16 „Pszieszta Péntek” Fliegauf Gergely streaming előadása – 2020. április 24.

Preparedness, prevention and control of COVID-19 in prisons and other places of detention Interim guidance, 2020. március 15.

<https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-determinants/prisons-and-health/data-and-statistics/infographic-people-in-prison-are-deprived-of-their-freedom-they-should-not-be-deprived-of-their-health>

<https://www.apc.ch/en/knowledge-hub/opcat-database/list-designated-npm-regions-countries>

„Pszieszta Péntek” Fliegauf Gergely streaming előadása – 2020. április 24.

Tárgyszavak:

alapvető jogok biztosa, nemzeti megelőző mechanizmus, pandémia, börtön

A CIVIL SZFÉRA ELLENŐRZÉSI TEVÉKENYSÉGE A KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSOK SORÁN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ INTEGRITÁSI MEGÁLLAPODÁSOKRA

1. Bevezetés

Magyarországon – a rendelkezésre álló legfrissebb adatok alapján – 2019-ben az ajánlatkérők összesen 9837 darab eredményes közbeszerzési eljárást folytattak le, amely során a megkötött közbeszerzési szerződések összértéke a teljes hazai GDP 7,3%-a, azaz 3430 milliárd forint volt.² Ilyen jelentős területen természetes – sőt már szinte szükségszerű – az állam jelenléte, illetve ellenőrzési tevékenysége.

A közbeszerzési eljárások ellenőrzése több szinten, számos szerv, illetve szervezet által valósul meg, ugyanakkor az ellenőrzésre alkalmazandó jogszabályok is különböznek attól függően, hogy az adott közbeszerzés nemzetközi, európai uniós, vagy hazai forrás felhasználásával történik. Egyes ellenőrzéstípusokra – főszabály szerint – minden esetben sor kerül, míg mások csak meghatározott feltételek fennállása – mint például uniós forrás felhasználása, megszabott értékhatár elérése vagy épp jogszabályban foglalt rendelkezés – esetén kerül alkalmazásra. A közbeszerzési eljárásokban egyes szervek – mint az Állami Számvevőszék, a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal, és a Gazdasági Versenyhivatal – általános feladatkörük teljesítése során, míg más szervek – a Közbeszerzési Hatóság és a Miniszterelnökség egyes szervezeti egységei, illetve a különböző Irányító Hatóságok, valamint az Európai Támogatásokat Auditáló Főigazgatóság – kifejezetten és kizárólag a közbeszerzések vonatkozásában látnak el ellenőrzési tevékenységet.

A közbeszerzések során megvalósuló különböző szintű és típusú ellenőrzési tevékenységek közös pontja az, hogy az ellenőrzést végző szervek és szervezetek mind az állami, illetve kormányzati intézményrendszer részét képezik. Ugyanakkor felvetődhet a kérdés, hogy egy közbeszerzési eljárás ellenőrzésében – hazai viszonylatban – az állami szférától független más szereplők, azaz civilek is részt vehetnek-e, illetve vesznek-e, és ha igen akkor hogyan.

1 PhD hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola; Témavezető: Prof. Dr. Rixer Ádám PhD tanszékvezető egyetemi tanár (KRE ÁJK), Társtémavezető: Dr. Arató Balázs PhD egyetemi docens (KRE ÁJK)

2 https://kozbeszerzes.hu/data/filer_public/89/0a/890a30f6-732b-4200-ac5b-acbd70567e14/kozbeszerzesi_hatosag_2019_evi_beszamolaja.pdf (2020. 11. 04.) (a továbbiakban: KH 2019. évi beszámoló)

Ennek keretében elsőként azt szükséges meghatároznunk, hogy pontosan kik is tartoznak a civil szféra fogalma alá. A civil szféra – valamint annak szinonimái, mint a civil társadalom, vagy épp a civilek kifejezés – definiálása korántsem olyan egyszerű, mint amilyennek elsőre tűnik, tekintve, hogy a különböző szerzők, illetve a különböző tudományterületek is más-más jellemzőit emelik ki.³ Ennek ellenére megállapíthatók olyan közös jellemzők, amelyek mentén meghatározhatók a civil társadalom – jelen tanulmány szempontjából releváns – tagjai. Eszerint „a civil társadalom azon formális szervezetek és nem formalizált csoportok hálózata, amely létrejött és működése sajátosságai alapján különbözik a társadalom többi alrendszerétől [valamint] nem egyenlő sem az állammal (ideértve az önkormányzatokat is), sem a magánszférával (utóbbiba beleértve a teljes gazdasági szférát is), bár kapcsolódásai mindkettőhöz közvetlenek és szervesek.”⁴ A fentebb meghatározott szervezetek, illetve csoportok körét szűkíti az, hogy a civil társadalom „létezésének elvi alapjait az emberi-állampolgári jogok érvényesülése, a jogállamiság, az érdekluralizáció jelenti [míg] egyik leglényegesebb rendeltetése, hogy az általa biztosított nyilvánosság és érdekartikuláció útján szembesítse az állami akaratot az általa képviselt értékekkel és törekvésekkel.”⁵ Ugyanakkor lényeges kiemelni, hogy „[a] civil társadalom az egyéni szinten is jelen van, ahol az aktív állampolgárságban, az önkéntességben és a társadalmi részvételben jelenik meg”⁶, aminek következtében a civil társadalom közbeszerzési eljárások során végzett, illetve végezhető ellenőrzési tevékenységét valamennyi fenti entitás vonatkozásában szükséges megvizsgálni.

2. A civil szféra ellenőrzési tevékenysége a közbeszerzési eljárások során

A közbeszerzések terén alapvetően állami ellenőrzéssel találkozhatunk, ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy ne lennének meg a civil társadalomnak a közbeszerzési eljárások kvázi ellenőrzésére, illetve a közérdek érvényesítésére vonatkozó lehetőségei. Ennek során az általam lehetségesnek vélt – akár önkéntességben, akár jogviszonyon alapuló – tevékenységek, illetve eszközök – mint például az integritási megállapodás, vagy épp a közérdekű bejelentés – a tanulmány további (al)fejezeteiben kerülnek részletesen kifejtésre.

3 Magyarországra vonatkozóan a civil társadalommal kapcsolatos egyik, ha nem a legátfogóbb munkáért ld. RIXER Ádám: *Civil Society in Hungary. A Legal Perspective*. Passau, Schenk Verlag, 2014.

4 RIXER Ádám: A civil társadalom helyzete Magyarországon, különös tekintettel a populizmus térnyerésére. *Glossa Iuridica*. 2020/3-4. 43-44.

5 Uo. 43-44.

6 ARATÓ Krisztina – MIKECZ Dániel: Civil társadalom, szociális partnerek, társadalmi mozgalmak. In.: Körösi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris – MTA TK. 2015. 309.

2.1. Önkéntességen alapuló ellenőrzési tevékenység

Az önkéntességen, illetve elköteleződésen alapuló ellenőrzési tevékenység alapja a rendelkezésre álló – nyilvános vagy épp nem nyilvános – adatok megléte, illetve hozzáférési lehetősége.

A TED-en,⁷ illetve a Közbeszerzési Értesítőben megjelenő hirdetmények megfelelő kitöltésével ajánlatkérők döntő többsége eleget tesz⁸ a Kbt., illetve annak felhatalmazása alapján alkotott különböző rendeletekben foglalt kötelezettségének, ugyanakkor az, hogy a hirdetményeken kívüli egyéb releváns közbeszerzési dokumentumok (például műszaki leírás, szerződéstervezet stb.) nyilvánosan – azaz az érdeklődő gazdasági szereplőkön kívül is – az Elektronikus Közbeszerzési Rendszerben elérhetőek legyenek-e vagy sem, kizárólag ajánlatkérő mérlegelési körébe tartozik.⁹ Ezt erősíti a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság álláspontja is, miszerint „[e]gy közbeszerzési eljárásban az ajánlatkérő eljárást lezáró döntése előtt a közérdekű adatok nyilvánossága korlátozott a verseny tisztasága érdekében, így a döntésig az adatok döntés-előkészítő jellege érvényesül.”¹⁰ Ennek következtében a közbeszerzési eljárások lefolytatása során annak lezárásáig – azaz a nyertes ajánlattevővel történő szerződés-kötésig – közérdekű adatigénylés keretében sem ismerhetőek meg a nyilvános forrásból nem elérhető adatok.¹¹

Ennek következtében a civil társadalom ellenőrzési tevékenységének lényegében egyetlen állandó forrása – mind az uniós, mind a nemzeti értékhatárt elérő közbeszerzési eljárások esetén – a TED-en, illetve a Közbeszerzési Értesítőben megjelenő hirdetmények köre. Ezen adatokon alapuló akár mintavételes, akár próbaszerű ellenőrzési tevékenység hátránya – a korlátozottan rendelkezésre álló információn túl – az, hogy a különböző hirdetmények feladása, illetve közzététele a civil társadalom szempontjából kizárólag utólagos ellenőrzést tesz lehetővé, aminek következtében a vélelmezhető jogszerűtlenség orvoslására korlátozott lehetőségek állnak rendelkezésre.

2.2. Az integritási megállapodás

Egy már működő civil ellenőrzési mechanizmusnak tekinthető az integritási megállapodás, amely egy olyan többoldalú magánjogi megállapodás, amelyben egy adott közbeszerzés kapcsán a megállapodásban foglaltak szerint együttműködést vállal az ajánlatkérő és a civil szervezet, míg az ajánlattevők – illetve esetleges alvállalkozóik – az ajánlatuk részeként önkéntesen aláírt egyoldalú nyilatkozattal csatlakozhatnak.

7 Tenders Electronic Daily (TED) – az európai közbeszerzési értesítő

8 KH 2019. évi beszámoló 40.

9 Ld. <https://ekr.gov.hu/portal/kozbeszerzes/eljarasok/EKR000985352020/reszletek> (2020. 11. 17.) vö. <https://ekr.gov.hu/portal/kozbeszerzes/eljarasok/EKR000643522020/reszletek> (2020. 11. 17.)

10 <https://www.naih.hu/files/NAIH-2019-5557-kozbeszerzesi-adatok-nyilvanossaga.pdf> (2020.11.16.) 7.

11 Uo. 5.

Az integritási megállapodást, mint koncepciót a Transparency International (a továbbiakban: TI) dolgozta ki az 1990-es években, abból a célból, hogy segítséget nyújtson a kormányzat, az üzleti, valamint a civil szféra számára a közbeszerzések területén felmerülő korrupció elleni küzdelemhez.¹² A megalkotásától kezdve a világ számos országban alkalmazásra került, hol több, hol kevesebb sikerrel.¹³

2.2.1. A Magyarországon alkalmazott integritási megállapodások

Az első két magyarországi integritási – az akkori elnevezéssel átláthatósági – megállapodás megkötésére 2010-ben és 2011-ben a TI Magyarország és a Magyar Nemzeti Bank (a továbbiakban: MNB) között került sor, amelynek keretében az MNB két közbeszerzési eljárására alkalmazták sikeresen a civil ellenőrzési eszköz által biztosított monitorozás lehetőségét.¹⁴ Az MNB célja e lépésével az volt, hogy „[a] jogszabályok maradéktalan betartásán túl az egész közsféra számára példamutató módon mindent megtegyen a közbeszerzési kultúra fejlesztéséért is.”¹⁵

Az MNB példamutatását követően – az Európai Bizottság megjelenéséig – integritási megállapodásokat kizárólag települési önkormányzatok kötöttek. Ózd Város Önkormányzatának 2013-ban megindított közbeszerzési eljárása az első olyan építési beruházás tárgyú eljárás, amelyben integritási megállapodás megkötésére került sor. Ennek oka, hogy a nevezett eljárás a Svájci-Magyar Együttműködési Program keretében került részfinanszírozásra, a Svájci Államszövetség pedig a nevezett program végrehajtása során kiemelt figyelmet fordított a korrupció megelőzésére, amelynek eszköze az integritási megállapodás alkalmazása volt.¹⁶ A XIII. Kerületi Önkormányzat 2013-ban egy bölcsőde,¹⁷ 2015-ben a XIII. Kerületi Közszolgáltató Zrt. egy játszótér,¹⁸ míg 2017-ben Budaörs Város Önkormányzata egy idősek otthonának bővítése kapcsán döntött ezen eljárás vonatkozásában integritási megállapodás aláírására, illetve alkalmazására.¹⁹

12 <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/04/The-Integrity-Pact-a-status-report-ENG.pdf> 3-4. (2020.11.08.)

13 Ld. <https://baselgovernance.org/b20-collective-action-hub/integrity-pacts/database> (2020.11.11.)

14 <https://transparency.hu/hirek/a-ti-monitorozta-a-jegybank-beszerzesi-eljarasat/> (2020.11.08.) (a továbbiakban: MNB)

15 <https://www.mnb.hu/sajtoszoba/sajtokozlemenyek/2012-evi-sajtokozlemenyek/egyuttmukodes-a-kozbeszerzesi-kultura-fejleszteseert> (2020.11.08.)

16 <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/04/%C3%81tl%C3%A1that%C3%B3s%C3%A1gi-meg%C3%A1llapod%C3%A1s.doc> (2020. 11. 08.) (a továbbiakban: Ózd)

17 <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/04/Integrit%C3%A1si-meg%C3%A1llapod%C3%A1s.pdf> (2020. 11. 08.) (a továbbiakban: XIII. ker. bölcsőde)

18 https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/03/TI_-_Gidofalvy_IP_jelentes.pdf (2020. 11. 08.) (a továbbiakban: XIII. ker. játszótér)

19 <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2017/09/Integritasi-Megallapodas-Budaors-Varos-Onkormanyzata.pdf> (2020. 11. 08.) (a továbbiakban: Budaörs)

Az Európai Bizottság 2015-ben indított kísérleti projektet abból a célból, hogy feltárja az uniós alapokból finanszírozott beruházások esetében az integritási megállapodások alkalmazásában rejlő lehetőségeket. Ennek keretében összesen 11 tagállam 17 uniós finanszírozású projektjével indult el az „Integritási Megállapodások – Civil ellenőrzési mechanizmusok az uniós alapok védelméért” elnevezésű pilot projekt, amelyben Magyarország két darab – az M6 autópálya Bóly-Ivándárda, országhatár közötti szakasz megvalósítását célzó beruházás, valamint a Felső-Tisza árvízvédelmi rendszerének kiépítése, Tisza-Túr tározó tárgyú – építési beruházásra vonatkozó projekttel vett részt, míg az integritási megállapodás keretében ezen eljárások független monitorozását hazánkban a – pályázatát útján kiválasztott – TI Magyarország végezte, illetve végzi.²⁰

2.2.2. Az integritási megállapodások tartalma és terjedelme

Az integritási megállapodás terjedelme és tartalma kizárólag az ajánlatkérő és a civil szervezet által együttesen kidolgozott feltételektől függ.

A Magyarországon alkalmazásra került integritási megállapodások tartalmát tekintve szinte ugyanazon főbb rendelkezéseket tartalmazzák, amely a megállapodás céljának következménye, mivel ellenkező esetben a megállapodás nem tudná betölteni a rendeltetésének megfelelő funkcióját. Az integritási megállapodás kereteit jelentő a felek közötti szerződéses jogviszony időtartamán, tárgyán, illetve terjedelmén túl a megállapodás elengedhetetlen tartalma az ajánlatkérő és az ajánlattevők kötelezettségvállalásai, valamint a független külső monitor jogai és feladatai, amelyhez szervesen kapcsolódik a monitor információkhoz való hozzáféréseinek biztosítása is. Ugyancsak alapvető a paritás elvén alapuló Átláthatósági Tanácsadó Testület feladatának, illetve szerepének rögzítésre, továbbá szintén lényeges a jogsértés következményeinek, illetve a felek közötti vitarendezés szabályainak megállapodásban történő meghatározására. A különböző sajtónyilvánossággal kapcsolatos rendelkezések célja, hogy az átláthatóságot a civil szervezet, illetve a monitor a meghatározott időközönként nyilvánosan közzétett jelentése útján biztosítja.²¹

A vizsgált integritási megállapodások annak terjedelmét tekintve a közbeszerzési eljárás teljes folyamatára vonatkozott. Ennek következtében az eljárás előkészítésétől kezdve egészen a szerződés megkötéséig a civil szervezet, illetve a monitor részéről ellenőrzésre került a kapcsolódó közbeszerzési dokumentumok és eljárási cselekmények jogszerűsége, a beérkezett ajánlatok megfelelősége, továbbá azt követően is a közbeszerzési eljárások eredményeként létrejött szerződések teljesítésének monitorozására is sor került.²²

20 <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/09/TI-Magyarország-Integritasi-Megallapodas-M6-autopalya-befejezo-szakasza.pdf> (2020. 11. 08.) és https://transparency.hu/wp-content/uploads/2017/07/Tisza-T%C3%BAr_IP_meg%C3%A1llapod%C3%A1s_2017.05.15.pdf (2020. 11. 08.) (a továbbiakban: M6 és Tisza)

21 Ld. 15-19. lábjegyzetben hivatkozott integritási megállapodások fejezeteit

22 Ózd 1.4. pont, Budaörs és XIII. ker. bölcsőde 1.1. pont, XIII. ker. játszótér 1., M6 és Tisza 3.1. pont

2.2.3. Az integritási megállapodások eredménye

Az integritási megállapodást alkalmazó közbeszerzési eljárások vonatkozásában megállapítható, hogy a független külső monitor alkalmazása az eljárásra nézve pozitív hatást gyakorolt azáltal, hogy a folyamatos ellenőrzési tevékenységével, preventív jelleggel előzte meg az esetleges jogsértés megvalósulását. Ennek következtében ezen eljárások lefolytatása a civil szféra által ellenőrzött körülmények között az átláthatóság, a verseny tisztaság és a jogszerűség követelményeinek megfelelően valósultak meg.²³ A fentebb írottak további hatása a közpénzek hatékonyabb és átláthatóbb elköltésében²⁴ is megmutatkozik, továbbá a civil ellenőrzési eszköz alkalmazásával ajánlatkérők a számszerűsíthető eredményeken túl PR haszonra is szert tehetnek. Másrészt az adott eljárásokon túlmutatóan az integritási megállapodás alkalmazása a közbeszerzés mint folyamat egészére is kifejtetheti pozitív hatását azáltal, hogy egy független az átláthatóságot, a verseny érvényesülését és a hatékonyabb közpénzfelhasználást eredményező monitorozási tevékenység a közbeszerzések iránti közbizalom erősítéséhez is vezethet.

3. A közérdek érvényesítésére vonatkozó lehetőségek

Általánosságban elmondható, hogy az ellenőrzés célját az ellenőrző által képviselt érdekek határozzák meg, amely a civil társadalom esetében alapvetően a közérdek. A rendelkezésre álló információ, illetve ellenőrzési tevékenység önmagában mit sem ér, ha a civil társadalomnak nem áll rendelkezésére a céljának megfelelő érdekérvényesítő képessége, illetve lehetősége. A civil szférának a közbeszerzési eljárások során alapesetben két érdekérvényesítésre szolgáló lehetőség áll a rendelkezésére.

A civilek számára rendelkezésre álló nyilvánossághoz való fordulást, mint jogon kívüli eszközt tekintve elméletileg nincs, de gyakorlatban mégiscsak van különbség aközött, hogy azt egy civil szervezet, vagy pedig egy magánszemély alkalmazza, tekintettel arra, hogy egy komoly múltra visszatekintő civil szervezet – még az internet korában is – könnyebben juthat országos lefedettségű, illetve jelentőségű médiafelülethez. A nyilvánossághoz való fordulás, illetve egyes esetekben magának a lehetőségnek a fennállása is elég lehet bizonyos hatás eléréséhez, mint ahogy az például az MNB alapítványainak esetében is történt.²⁵

23 Ld. MNB, <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/04/Z%C3%A1r%C3%B3-jelent%C3%A9s.pdf> 1-2. (2020. 11. 08.), XIII. ker. játszótér 1-4., https://transparency.hu/wp-content/uploads/2020/03/TL_jelent%C3%A9s_final.pdf 5-7. (2020. 11. 08.)

24 Ld. <https://transparency.hu/hirek/elkészült-a-legfrissebb-jelentesunk-az-m6-os-autopalya-engedelyezesi-es-kiviteli-terveirrol/> (2020. 11. 08.), <https://transparency.hu/hirek/az-eu-a-civilek-segitseget-veheti-igenybe-tobb-magyar-kozbeszerzes-ellenorzeséhez/> (2020. 11. 08.)

25 Ld. <https://transparency.hu/hirek/a-kozbeszerzesi-hatosag-elnokehez-fordultunk-az-mnb-alapitvanyok-ugyeben/> és <https://transparency.hu/hirek/ismetelten-a-kozbeszerzesi-hatosag-elnokehez-fordultunk/> (2020.11.11.)

Kifejezetten²⁶ a civil társadalom által alkalmazható, illetve alkalmazott eszköz a közérdekű bejelentés jogintézménye. A panaszokról és a közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény 1. § (3) bekezdése alapján a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása vagy megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. Mint ahogy a Közbeszerzési Hatóság Elnökének tájékoztatója is rögzíti a hivatkozott törvény 1. § (4) bekezdése alapján „a Közbeszerzési Hatóság hatáskörébe tartozhat minden olyan közérdekű bejelentés, mely a közbeszerzésekre irányadó jogszabályokkal kapcsolatos jogszabály-sértésekre kívánja felhívni a figyelmet.”²⁷ Amennyiben a közérdekű bejelentésként benyújtott megkeresés tartalmában megfelelő és abból megállapítható a Kbt. vagy más közbeszerzési vonatkozású jogszabály megsértése, úgy a Közbeszerzési Hatóság az érdemi vizsgálat lefolytatásához szükséges lépéseket megteszi, végső esetben jogorvoslati eljárást kezdeményez a Közbeszerzési Döntőbizottságnál.²⁸ Ezen jogintézmény gyakorlati megvalósulására, illetve eredményességére a Közbeszerzési Hatóság éves beszámolóiban találhatunk adatokat.²⁹

4. Összegzés

Jelen tanulmány célja annak bemutatása volt, hogy az állami szervektől független civil társadalom tagjai részt vehetnek-e a közbeszerzési eljárások ellenőrzésében.

Összességében megállapítható, hogy az elvétve alkalmazott megbízáson alapuló integritási megállapodás mellett, még ha szűk keretek között is, de – mindenfajta engedély vagy jóváhagyás nélkül a rendelkezésre álló nyilvános adatokból is – megvalósulhat a civil szféra részéről egyfajta önkéntességen alapuló ellenőrzési tevékenység.

Ezen tevékenységek során észlelt akár vélelmezett jogsértéssel szemben a civil társadalom megteheti a szükséges intézkedéseket, tekintettel arra, hogy – részben státuszából fakadóan részben jogszabály következtében – rendelkezésére állnak az erre vonatkozó érdekérvényesítő eszközök.

26 Amennyiben a bejelentő az adott közbeszerzési eljárásban ügyfélképeséssel rendelkezik, de bármely okból nem élt a jogorvoslat kezdeményezésére vonatkozó jogával, úgy a közérdekű bejelentés alapján benyújtott kérelme érdemi vizsgálat nélkül elutasításra kerül. Ld.: <https://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzes-z/magyar-jogi-hatter/elnoki-tajekoztatok/kozbeszerzesi-hatosag-elnokenek-modositott-tajekoztatoja-kozerdeku-bejelentések-gyakorlati-tapasztalatairól> (2020.11.11.)

27 Uo.

28 Kbt. 152. § (1)

29 A 2019-es évben 76 db közérdekű bejelentés történt, amely 22 db jogorvoslati eljárást alaposított meg. Ennek következtében 207,45 millió Ft bírság került kiszabásra. A további évek adatait ld.: <https://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/eves-beszamolok> (2020.11.15.)

Forrásjegyzék:

- A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság állásfoglalása a közbeszerzések adatainak nyilvánosságáról <https://www.naih.hu/files/NAIH-2019-5557-kozbeszerzesi-adatok-nyilvanossaga.pdf> (2020. 11. 16.)
- ARATÓ Krisztina – MIKECZ Dániel: Civil társadalom, szociális partnerek, társadalmi mozgalmak. In.: Körösenyi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris – MTA TK. 2015. 309.
- A Transparency International Magyarország 5/2014 számú lezáró jelentése a Budapesti Főváros XIII. kerületi Önkormányzat „Boribon bölcsőde teljes belső felújítása, homlokzat felújítások, statikai megerősítés” tárgyú közbeszerzéséről és annak kivitelezéséről <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/04/Z%C3%A1r%C3%B3-jelent%C3%A9s.pdf> (2020.11.08.)
- A Transparency International Magyarország és NIF Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt. együttes jelentése a NIF Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt. „Tervezési szerződés keretében az M6 autópálya Bóly – Ivándárda közötti szakasz engedélyezési és kiviteli tervének elkészítése és a jogerős építési engedély megszerzése” tárgyú közbeszerzési eljárásáról https://transparency.hu/wp-content/uploads/2020/03/TI_jelent%C3%A9s_final.pdf (2020. 11. 08.)
- Basel Institute on Governance Integrity Pacts database, <https://baselgovernance.org/b20-collective-action-hub/integrity-pacts/database> (2020.11.11.)
- Budaörs Város Önkormányzatának integritási megállapodása <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2017/09/Integritasi-Megallapodas-Budaors-Varos-Onkormanyzata.pdf> (2020. 11. 08.)
- Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat integritási megállapodása <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/04/Integrit%C3%A1si-meg%C3%A1llapod%C3%A1s.pdf> (2020.11.08.)
- Jelentés a XIII. Kerületi Közszolgáltató Zrt. – „Gidófalvy lakótelep játszótér felújítása” projekt monitorozása alatt szerzett tapasztalatokról https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/03/TI_-_Gidofalvy_IP_jelentes.pdf (2020.11.08.)
- Közbeszerzési Hatóság 2019. évi beszámolója https://kozbeszerzes.hu/data/filer_public/89/0a/890a30f6-732b-4200-ac5b-acbd70567e14/kozbeszerzesi_hatosag_2019_evi_beszamolaja.pdf (2020.11.04.)
- Közbeszerzési Hatóság éves beszámolója <https://www.kozbeszerzes.hu/cikkek/eves-beszamolok> (2020.11.15.)
- Közbeszerzési Hatóság Elnökének módosított tájékoztatója a közérdekű bejelentések gyakorlati tapasztalatairól (KÉ 2017. évi 109. szám, 2017. június 29.) <https://www.kozbeszerzes.hu/kozbeszerzes-z/magyar-jogi-hatter/elnokei-tajekoztatok/kozbeszerzesi-hatosag-elnokekenek-modosított-tajekoztatoja-kozerdeku-bejelentesek-gyakorlati-tapasztalatairól> (2020.11.11.)
- NIF Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt. integritási megállapodása <https://trans>

- parency.hu/wp-content/uploads/2016/09/TI-Magyarország-Integritasi-Megallapodas-M6-autopalya-befejezo-szakasza.pdf (2020.11.08.)
- Magyar Nemzeti Bank: Együttműködés a közbeszerzési kultúra fejlesztéséért <https://www.mnb.hu/sajtoszoba/sajtokozlomenyek/2012-evi-sajtokozlomenyek/egyuttmu-kodes-a-kozbeszerzesi-kultura-fejleszteseert> (2020.11.08.)
- Országos Vízügyi Főigazgatóság integritási megállapodása https://transparency.hu/wp-content/uploads/2017/07/Tisza-T%C3%BAr_IP_meg%C3%A1llapod%C3%A1s_2017.05.15.pdf (2020. 11. 08.)
- Ózd Város Önkormányzatának átláthatósági megállapodása <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/04/%C3%81tl%C3%A1that%C3%B3s%C3%A1gi-meg%C3%A1llapod%C3%A1s.doc> (2020.11.08.)
- RIXER Ádám: A civil társadalom helyzete Magyarországon, különös tekintettel a populizmus térnyerésére. *Glossa Iuridica*. 2020/3-4. 43-44.
- RIXER Ádám: *Civil Society in Hungary. A Legal Perspective*. Passau, Schenk Verlag, 2014.
- The Integrity Pact. The Concept, the Model and the Present Applications: A Status Report, <https://transparency.hu/wp-content/uploads/2016/04/The-Integrity-Pact-a-status-report-ENG.pdf> (2020.11.08.)
- Transparency International Magyarország: A TI monitorozta a Jegybank beszerzési eljárását <https://transparency.hu/hirek/a-ti-monitorozta-a-jegybank-beszerzesi-eljarasat/> (2020.11.08.)
- Transparency International Magyarország: Elkészült a legfrissebb jelentésünk az M6-os autópálya engedélyezési és kiviteli terveiről <https://transparency.hu/hirek/elkeszult-a-legfrissebb-jelentesunk-az-m6-os-autopalya-engedelyezesi-es-kiviteli-terveirol/> (2020.11.08.)
- Transparency International Magyarország: Az EU a civilek segítségét veheti igénybe több magyar közbeszerzés ellenőrzéséhez <https://transparency.hu/hirek/az-eu-a-civilek-segitseget-veheti-igenybe-tobb-magyar-kozbeszerzes-ellenorzeséhez/> (2020.11.08.)
- Transparency International Magyarország: A Közbeszerzési Hatóság elnökéhez fordultunk az MNB alapítványok ügyében <https://transparency.hu/hirek/a-kozbeszerzesi-hatosag-elnokehez-fordultunk-az-mnb-alapitvanyok-ugyeben/>
- Transparency International Magyarország: Ismételten a Közbeszerzési Hatóság elnökéhez fordultunk <https://transparency.hu/hirek/ismetelten-a-kozbeszerzesi-hatosag-elnokehez-fordultunk/> (2020.11.11.)

Tárgyszavak:

közbeszerzés, közbeszerzési eljárás, integritási megállapodás, civil szféra, civil társadalom,

A NEMZETISÉGEK PARLAMENTI KÉPVISELETÉNEK TÖRTÉNETI ELŐZMÉNYEI MAGYARORSZÁGON

Bevezetés

A nemzetiségek parlamenti képviseletének vizsgálatához több módszer is adódik. Egyrészt fontos a nemzetiségi jogokat elhelyezni a jogtudomány rendszerében, de legalább ennyire érvényes a jogtörténeti vizsgálat is, vagyis annak tisztázása, hogy miként került be a köz(politikai) gondolkodásba az a törekvés, miszerint a nemzetiségek parlamenti képviselete az egyik fókusza lesz a hazai kisebbségi jogérvényesítés rendszerének.

Jelen tanulmány célja, hogy felvázolja azt a történeti kontextust, amelyben a nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdésköre vizsgálható, választ találjon arra a kérdésre, hogy miért jelenik meg a nemzetiségek parlamenti képviseletére való igény az 1990-es évek elején.

A fogalmak meghatározása témaválasztásunk esetében is rendkívül fontos a fogalmak pontos meghatározása. A nemzet kifejezés a latin „nasci” igéből származik, amelynek jelentése származni, születni.² Ugyanakkor a fogalom pontos tisztása mai napig nehéz, ami számos zavarhoz vezet. Az amerikai és az angol megfogalmazásban a nemzet első jelentés az állammal és az országgal, a nemzetiség elsősorban állampolgárságot jelöl. Ugyanez az értelmezési keret Franciaországban is.³ Ehhez képest a Közép- és a Kelet Európai régiókban elkülönül a nemzet az államtól és éppen ezért szükségképpen a nemzetiség kulturális, identitásbeli és sokszor etnikai és vallási elkülönülése kap jelentőséget és válik külön az állampolgárságtól. Éppen ezért kap különös jelentőséget, amikor egyes kollektív jogok érvényesítéséről – vagy érvényesüléséről – beszélünk, mert ebben és csakis ebben a fogalmi keretben vizsgálható a nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdése.⁴

Nem tekinthetünk el ugyanakkor az idő dimenziójától sem. Míg a középkorban a nemzet fogalma egy tartomány lakosságát, vagy a nemesség összességét értették, a

1 PhD-hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, témavezető: Prof. Dr. CSERVÁK Csaba tanszékvezető egyetemi tanár, Alkotmányjogi Tanszék (KRE ÁJK)

2 ROMSICS Ignác: Nemzet, nemzetiség és állam Kelet-Közép- és Délkelet Európában a 19. és a 20. században. Helikon Kiadó, Budapest, 2020. 13.o.

3 ROMSICS Ignác: NEMZET, nemzetiség, és állam 14.o.

4 Más keretben szintén kölcsönös meg nem értés tapasztalható a nemzetiségi érdekérvényesítés alapjai terén is abból, hogy a felek (sokszor a felek egyike sem) nem vesznek tudomást a fogalmi keretek különbözőségeiről.

nacionalizmus megszületésével a nemzetek születnek meg. Ennek iránya több lehet. A kulturális nacionalizmus egy népcsoport nemzetté válását készíti elő, amely gyakran találkozik modernizációs törekvésekkel, míg a politikai nacionalizmus az állammá szerveződést, vagy az állami keretek fenntartását tűzi ki célul.⁵ Ez a kettősség magyarázza azokat az összeütközéseket, amelyeket a továbbiakban tapasztalhatunk. Fontos elkerülnünk a retrospektív értékelést, ezért vizsgálatunk tárgyát nem képezhetik a rendi parlamenti intézmények, hanem az a korszak lehet a vizsgálódásunk kerete, amelyben a nemzet fogalmi kerete jelenhez hasonló tartalommal létezett, ez pedig az 1848-as forradalom és szabadságharc, hiszen ez az az első történelmi pillanat, ahol a nemzetfogalom hasonló tartalommal egyáltalán megjelent.

A nemzetiségek politikai jogainak kérdése, 1848-1918

Az 1848-as április törvények dedikált nemzetiségi jogokat a nemzetiségek parlamenti részvétele tekintetében nem tartalmaztak. A választójog a népképviselő elvén nyugodott, de vagyoni cenzust alkalmazott. Választójoga volt a legalább 20 éves férfi állampolgároknak, akik nem állnak (atyai, gyámi, gazdai) hatalom alatt.⁶ A vagyoni cenzust részletesen meghatározta az 1848. V. törvény, azzal a kitételrel, hogy „a törvényesen bevett valláskülönbség nélkül” kell értelmezni a szabályokat.

A választhatóság megfogalmazása terén ugyanakkor egyértelmű a helyzet. Választható az, aki maga is választó, elmúlt 24 éves és megfelel annak a feltételnek, hogy az országgyűlés nyelve a magyar.⁷

1849. júliusára a Forradalom és a Szabadságharc a végéhez közeledik. Júniusban több hadoszlopban betör kelet és észak-kelet felől a cári hadsereg, míg nyugatról az osztrák hadsereg ellentámadása indul meg. A magyar politikai vezetés számára fontossá válik a nemzetiségi kérdés gyors rendezése, ezért Kossuth Lajos gyors javaslatot tesz Nicolae Bălcescu román tárgyaló felé a román-magyar békülésre. A helyzet fontosságát jelzi, hogy a javaslatot még azt megelőzően látják el a felek kézjegyükkel, hogy azt a Parlament megtárgyalta volna. A Kibékülési terv meghatározta azokat a kereteket, amelyekben a felek gondolkodtak a nemzetiségi követelésekről. „3. *A magyar nyelv diplomáciai használata csak az országgyűlési, a közigazgatási és kormányzati ügyekre terjedvén ki, és pedig annyiban, mennyiben a magyar álladalom fenntartására okvetlenül szükséges; következőleg a községi ügyek a lakosok többségének nyelvén fognak kezeltet-hetni.*”⁸ A megegyezésben nincs szó arról, hogy a nemzetiségek az országgyűlésben képviselőt kapjanak, sőt a dokumentum megerősíti az országgyűlésben történő magyar nyelvhasználatot. Ugyanakkor az áttörés látható: megjelenik a politikai

5 ROMSICS Ignác: Nemzet, nemzetiség, és állam 15.o.

6 1848. V. 2. §

7 1848. V. 3. § „Választható mindaz, ki választó, ha életének 24-ik évét betöltötte, s a törvény azon rendelkezésének, minszzerint törvényhozási nyelv egyedül a magyar, megfelelni képes.”

8 A képviselőház határozata a nemzetiségekről, Szeged, 1848. július 28., In: Eötvös József: *A nemzetiségi kérdés*, Kriterion Kiadó, Kolozsvár, 2011, 201-203.

jogok biztosításának szándéka a községekben, vagyis az önkormányzatiság szintjén. A korabeli szóhasználat szerinti „tisza román” és a román többségű megyékben és hatóságokban engedélyezik a román nyelvű tanácskozást és azt is, hogy az érintett törvényhatóságok egymás közti levelezésükben is használják a román nyelvet. E későn jött dokumentum végrehajtására nem volt mód, ugyanakkor látszik, hogy a közgondolkodás elmozdult a nemzetiségi jogok biztosítása tekintetében és szorult helyzetében a magyar kormányzat hajlandó volt kompromisszumot kötni a korabeli önkormányzatiság szintjén.

A szabadságharc vége felé nyilvánvaló volt, hogy égetően szükséges a nemzetiségek kérdésének helyzetének, de a megoldások keretei a municipalizmus viszonyai alapján, vagyis a nyelvi jogok önkormányzati biztosításán keresztül tűnt elképzelhetőnek.

Mindezekkel együtt alapnak tekinthetjük, hogy az 1848-as forradalom és szabadságharccal meginduló átalakulás felveti a nemzetiségek helyzetének rendezését (sőt ennek nyomán kerülnek elő a Magyar Királyság területén élő nemzetiségek jogainak kérdései), de adós marad a megnyugtató megoldásokkal.

A nemzetiségek „ébredése” láthatóan feszítette azokat a kereteket, amelyeket a magyar forradalom politikai kínálatában elfogadni képes volt, ugyanakkor kapóra jött szorult helyzetben lévő Udvarnak. A Habsburg Birodalom új császára Ferenc József 1849. március 4-én egy császári kiáltványban új alkotmányt tett közzé, amely egyszerre haladt az egységes birodalom teremtése felé, de bizonyos nemzetiségi jogokat is tartalmazott. Az olműtzi alkotmány minden nemzetiség és nyelv egyenjogúságának intézményes biztosítását mondja ki.⁹ Az alkotmány nemhogy újra kimondja a Magyar Királyság széttagolt kormányzását, hanem tovább darabolja Horvátország, Szlavónia, Erdély, Fiume és a szerb vajdaság szétválasztásával. Ugyanakkor mind a szerb vajdaság, mint pedig Erdély tekintetében megjelennek a nemzetiségek jogai. Erdély helyzetét egy új alkotmányban kívánták szabályozni az ott lakó nemzetiségek egyenjogúsága alapján.¹⁰

A szabadságharc bukását követően az oktrojált alkotmány végrehajtása veszi kezdetét Erdély, Vajdaság, a temesi bánság leszakításával, Horvátország és Szlavónia külön kezelésével. 1851. december 31-én az uralkodó visszavonja a rendelkezést és nyílt abszolutizmus veszi kezdetét, amelyben a reformokat császári rendeletek útján próbálta kezdeményezni Ferenc József.¹¹ A reformok ugyan érintették az úrbéri viszonyokat, lépéseket tettek a bizonyos modernizációs irányokba, ugyanakkor az egységes birodalom megteremtésének irányába is, amelynek egyik eszköze az volt, hogy a hivatalok, valamint a felsőoktatás és a középiskolák nyelve is a német lett.¹²

9 ECKHART Ferenc: *Magyar alkotmány és jogtörténet*, Osiris Kiadó, Budapest, 2000. 352 o.

10 A szerző saját fordítása, eredeti szöveg: „§ 74. *Die innere Gestaltung und Verfassung des Großfürstentums Siebenbürgen wird nach dem Grundsatz der völligen Unabhängigkeit von dem Königreiche Ungarn und der Gleichberechtigung aller das Land bewohnenden Nationen im Einklange mit dieser Reichsverfassung durch ein neues Landesstatut festgestellt werden.*”

11 ECKHART Ferenc: 354 o.

12 ECKHART T Ferenc: 354 o.

A Birodalom katonai vereségei nyilvánvalóvá tették ugyanakkor azt, hogy ez a folyamat nem elégséges és átfogó reformok szükségesek, amelyeknek szükségszerű részét képezi a kormányzati rendszer átalakítása is. Ennek része volt az 1860. október 20-án kiadott ún. Októberi Diploma is. A Diploma kimondott szándéka, hogy úgy növelje a Birodalom hatalmi helyzetét, hogy egyúttal garanciákat kapjanak az államok arra, hogy a kormányzásuk megfelel az országok sokszínűségének.¹³ Ez a biztosíték az a vállalás, amelyben Ferenc József arra kötelezte magát, hogy törvényeket csak a tartománygyűlések, illetve a Birodalmi Gyűlés közreműködésével hoz.¹⁴ Ennek végrehajtása során fontos intézkedések születtek. Újra visszaállították az 1848-előtti kormányzati rendszert. A Vajdaságot és a Bánságot újra egyesítették az országgal, a politikai és a bírósági ügyintézés nyelvén újra a magyar vált, de újra megjelenik a nemzetiségek jogainak municipiális biztosítása, hiszen a városokban és a községekben az ügyintézés nyelve a helyi döntésen múlt.¹⁵

Az 1861. február 26-i un. Februári Pátens újabb lépést próbált tenni a centralizáció felé, amely két házból álló központi törvényhozást hozott volna létre, amelyet azonban a magyar politikai körök elutasítottak. A Habsburg állam növekvő nemzetközi problémái azonban nyilvánvalóvá tették, hogy Ferenc József csak úgy mentheti meg birodalmát, ha stabilizálja a belső viszonyokat. Hosszas tárgyalásokat követően került sor a kiegyezésre, létrejött az Osztrák-Magyar Monarchia. A nemzetiségek számára ugyanakkor kevés előrelépés történt, a nemzetiségek képviselője a törvényhozásban nem történt meg. A Magyar Királyság parlamentjének szabályozása nem jelentett változást a cenzus rendszere tekintetében. Érdemes felidézni, hogy bár 1867 és 1918 között többször igazítottak a cenzusokon, de a nemzetiségi képviselő kérdésére nem került napirendre. A több választójogi változás tehát dolgozatunk kereteit szétfeszítené, ugyanakkor mindenképpen fontos külön foglalkozni a horvát-magyar kiegyezéssel is.

Az 1868-ban megtörténik Magyarország és Horvátország kiegyezése is. Horvátország területén a horvát lesz a kormányzat és a közigazgatás hivatalos nyelve. A horvát nyelvet a képviselők mind a közös delegációk ülésén, mind pedig a magyar országgyűlésben használhatják. A kiegyezés kapcsán fontos leszögeznünk azt a különbséget, amelyet egy államalakulat képviselője jelent a nemzetiségek képviselőjéhez képest. A kiegyezéssel az új horvát állam kap képviselői jogokat a magyar közigazgatás rendszerében, amelynek része a horvát képviselők számára horvát nyelv használata a magyar országgyűlésben. Az országgyűlésben tehát nem a nemzetiségek kapnak

13 A szerző saját fordítása, eredeti szöveg: „*Im Interesse Unseres Hauses und Unserer Unterthanen ist es Unsere Regentpflicht, die Machtstellung der österreichischen Monarchie zu wahren und ihrer Sicherheit die Bürgschaften klar und unzweideutig feststehender Rechtszustände und einträchtigen Zusammenwirkens zu verleihen.*”

14 A szerző saját fordítása, eredeti szöveg: „*I. Das Recht, Gesetze zu geben, abzuschaffen und aufzuheben, wird von Uns und Unseren Nachfolgern nur unter Mitwirkung der gesetzlich versammelten Landtage, beziehungsweise des Reichsrathes, ausgeübt werden, zu welchem die Landtage die von Uns festgesetzte Zahl Mitglieder zu entsenden haben.*”

15 ECKHART Ferenc 355 o.

nyelvhasználatot. A jogszabály maga is egyértelműen fogalmazva az állam delegáltjainak adja meg a horvát nyelv használatát.¹⁶

Nemzetiségek parlamenti képviselőinek kérdései, 1918-1990

Az első világháborús vereséget követően a Monarchia felbomlott, 1918. október 31-én kitört a forradalom, november 13-án IV. Károly király lemond az államügyek intézéseiben való részvételéről, november 16-án a képviselőház beszüntette működését. A Trianoni békediktátumot követően alapvetően változik meg Magyarország nemzetiségi összetétele. Míg a Történeti Magyarország lakosságának 54,4% volt magyar, addig a békediktátumot követően 88,3%.¹⁷

A Párizs környéki békék tartalmaztak kisebbségvédelmi elveket is. Ezeket a jogokat egyrészt az Osztrák-Magyar Monarchia feldarabolását követő jelentős kisebbségek, másrészt pedig a Wilsoni pontok hatása a nemzetek önrendelkezési jogáról. Ez utóbbi, bár nem érvényesült direktben, de mégis hatással volt a közgondolkodásra. A béke-rendszer okozta szabályozásokra jellemző, hogy azoknak általában a jogegyenlőség volt a kiindulópontja, ugyanakkor jelentős részben nem közösségi jogokra, hanem az egyéni jogok rendszerére épült. A kollektív jogokra két esetet találhatunk ekkor: Kárpátalja autonómiája, valamint az Aaland-szigetek.

XIX. században a liberalizmus és a nacionalizmus létrejöttével előtérbe kerül a nemzetállamiság gondolata, amely az európai nagyhatalmak birodalmi politikájával együtt természetesen vezetett az államok közötti feloldhatatlan ellentétekhez. Ebben a közegben az államok egymással versengenek, mind a világgazdaság mind pedig a világpolitika uralkodó eszmerendzere a konfrontáció. A Párizs környéki békék ilyen szellemben a „Vae victis” elvét érvényesítve születnek, és csak tovább erősítik Európában a konfrontációt. Az újonnan létrejövő „nemzetállamok” jelentős területekre tesznek szert, ahol többen élnek „nem államalkotó” nemzetiségek. Bár mindegyik európai új állam biztosítja polgárainak – így nemzetiségeinek – a polgári szabadságjogok (akkori optimumát), ugyanakkor a legfontosabb törekvés a nemzetiségek asszimilációja lesz. A lengyel kisebbségi szerződés mintaként szolgált a két világháború között. A szerződés értelmében a lengyel államnak méltányos részt kellett biztosítania a közvagyonból a kisebbségek vallási és oktatási céljai számára. Az újonnan létrejövő Csehszlovákia is kötelezte magát arra, hogy a Kárpátalján lakó rutén közösség számára területi autonómiát biztosít, amelyben nyelvi, oktatási, vallási jogokat ad. A román kisebbségi szerződés csupán személyi jogokat biztosít. Görögország szintén ezt a megoldást választotta. A Szerb – Horvát – Szlovén állam a Görögországgal és Törökországgal kötött békeszerződésben kötelezte magát az érintett kisebbségek védelmére.¹⁸

16 1868. XXX. 59. §

17 Magyar Statisztikai Zsebkönyv 1940. Bp. 1940, Magyar Királyi Statisztikai Hivatal 22. In: ROMSICS Ignác: *Magyarország története a XX. században 3. kiadás*. Osiris Kiadó Budapest, 2001.

18 BETHLENDI András: A nemzeti kisebbségeket megillető egyéni és kollektív jogok proble-

A II. világháborút követően jelentősen megváltozott a személet a kisebbségek jogai tekintetében. Ennek jelentős részben volt oka az, hogy a II. világháború kitörése világgossá tette, hogy a Párizs-környéki békék nem jelentenek valódi és tartós megoldást. Új elem, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek emberi jogainak garantálása mellett megjelent az európai egység gondolata, amely a kisebbségek helyzetét is gyökeresen más alapokra helyezte.

A II. világháború bebizonyította, hogy a versengő Európa gondolata nem életképes, előkerül az Európai egység eszméje. Az európai integráció 1950-1980-as évekig tartó szakaszában a kisebbségi politika még nem kapott szerepet. Ekkor sokan még úgy gondolták, hogy a személyi szabadságjogok maximumának biztosítása képes lehet kezelni a nemzetiségek helyzetét akkor, ha az párosul az államok semlegességével. Ezt a semlegességet az állam és az egyház szétválasztásának módjára képzelték. Azonban míg a szekularizáció alapja az államvallási el nem köteleződése, addig ez nem kivitelezhető a nemzetiségi kérdésekben, tekintve, hogy valamely identitást, kultúrát, nyelvet minden állam közvetít.¹⁹ Nem beszélve arról, hogy az emberi jogok hagyományos értelmezési rendszere önmagában nem működőképes a nemzetiségi jogok esetében, amelyre Will Kymlicka rámutat. Jellemző példaként a szabad és egyenlő választójog elve ugyanis nem segít minket akkor, amikor arra kívánunk választ adni, hogy vajon a választókerületi határokat az etnikai határokhoz illeszkedve kell-e kialakítani.²⁰ Az 1980-as évektől kezdve azonban több jelentés is foglalkozott a kisebbségvédelemmel. Az ENSZ közgyűlése 1992. december 8-án elfogadta a 476135. számú nyilatkozatát a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbséghez tartozó személyek jogairól. Ennek a jelentősége hatalmas, mert az egyenlőség elvét összeférhetőnek tartja a nemzetiségekre vonatkozó pozitív diszkriminációval. Ebből következően a tagállamokra kötelezettségek hárulnak a kisebbségeik identitásának védelmére. A nemzetiségi kollektív jogok rendszere globális szintre kerül. 1993-ban a koppenhágai kritériumok előírják a kisebbségek tiszteletét és védelmét a csatlakozni kívánó államok számára.²¹ Az Amszterdami Szerződés végül elsődleges joggá emelte a koppenhágai kritériumokat, ugyanakkor a már Uniós tagállamok felé nem ír elő kötelezettségeket. Igazi áttörést a Lizaboni Szerződés jelentett, amely elsőként használja a „kisebbség kifejezést,²² illetve kifejezi, hogy tilos a megkülönböztetés a nemzeti kisebbséghez tartozás alapján (is).

Hazánkban a második világháború éveit követően az új alkotmányban rendezték a nemzetiségek jogait. Az 1949.évi XX. törvényben kimondták a polgárok törvény előtti

matikája. 1. rész In: *Magyar Kisebbség. Nemzetpolitikai Szemle 2012. 3-4. szám 212.o.*

19 KÁLLAI Péter: Az alkotmányos patriotizmustól a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviselőitől. In: *Fundamentum. Az emberi jogok folyóirata. 2012. 4. szám 44.o.*

20 Uo.

21 ²¹GÖRÖG Dóra: Az Európai Unió kisebbségvédelmi törekvései, különös tekintettel a határon túli magyarságra. In: *Jogi tanulmányok tehetőségek tollából: érvelések az Európai Parlament kapcsán. Budapest, Pázmány Press. 39.o.*

22 Uo. 49.o.

egyenlőségét²³ a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.²⁴ De a jogalkotók ennél is tovább mennek, hiszen deklarálják, hogy az ország területén élő minden nemzetiség számára biztosítják az anyanyelven való oktatás és a nemzeti kultúra ápolásának lehetőségét.²⁵

A nemzetiségek érdekképviselete politikailag ellenőrzött tömegszervezetek útján valósult meg, az Országgyűlés jelentősége nem volt nagy az érdemi politikaformálás során a rendszer sajátosságai okán.

Nemzetiségek parlamenti képviselete a rendszerváltást követően

Út a szószólói intézményig

A nemzeti kisebbségek jogait még szélesebb körben cikkelyezték az Alkotmányba 1990 után. Az akkori Alkotmány 68. § szerint: „...68. § (1) *A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának, államalkotó tényezők. (2) A Magyar Köztársaság védelemben részesíti a nemzeti és etnikai kisebbségeket. Biztosítja a kollektív részvételüket a közéletben, saját kultúrájuk ápolását, anyanyelvük használatát, az anyanyelvű oktatást, a saját nyelven való névhasználat jogát.*” Ezek a jogok a leginkább a személyi kulturális autonómiát kiszélesítő jogok, ugyanakkor a közéletben való kollektív részvétel biztosításának cikkelyezésével megtette az első lépést a kollektív jogok biztosítása felé. Szintén fontos, a jogrendszer egészét érintő változás, hogy az elismert nemzetiségeket államalkotó tényezőként tekinti az alkotmány, amellyel szakít a hagyományos többség/kisebbség bináris kódján.

Az 1990. évi XVI. törvény egy új szabályozást iktatott be, amely tovább megy a kollektív jogok biztosítása kapcsán. A törvény ugyanis a következő szabályozással egészítette ki az Alkotmányt: „*A Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek képviseletét az Országgyűlésben és a tanácsokban biztosítani kell. Az Országgyűlés a 71. § (1) bekezdése szerinti választástól függetlenül a kisebbségek képviseletére – külön törvényben meghatározott módon és számban - országgyűlési képviselőket választ.*” Ez a rendelkezés annál is inkább nagyon nagy jelentőséggel bírt, hogy ezzel együtt fogadta el az Országgyűlés az 1990. évi XVII törvényt, amely szerint az Országgyűlés a megalakulását követően 30 napon belül kooptálja a kisebbségek képviselőit. A kooptálás előkészítésére egy jelölőbizottság alakul, amelynek tagjait a frakciók és az esetleges független képviselők delegátusai alkotják. A jelölőbizottság objektivitását az volt hivatva biztosítani, hogy kötelees volt kikérni a nemzetiségi szervezetek véleményét a döntés előtt.²⁶

23 1949.évi XX. tv „49. § (1) A Magyar Népköztársaság polgárai a törvény előtt egyenlők és egyenlő jogokat élveznek.”

24 1949. évi XX. tv „49. § (2) A polgárok bármilyen megkülönböztetését nemek, felekezetek vagy nemzetiségek szerint a törvény szigorúan bünteti.”

25 1949. évi XX. tv 49. § (3) bek.

26 KUTASSY-NAGY Noémi – SZAJBÉLY Katalin: A kisebbségi közösségek parlamenti képviseletéről. In: GYULAVÁRI Tamás – KÁLLAI Ernő (szerk.): *A jövénnyektől az államalkotó*

E törvények azonban nem éltek meg hosszú időt, nem sokkal később hatályon kívül helyezték őket. Az 1990. évi XL. Törvény módosította az Alkotmányt. Az új szabályok nagyban finomítják a korábbiakat. „68 (3) *A Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét biztosítják.* (4) *A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők szavazatának kétharmada szükséges*”. Ezzel a szabályozással a nemzetiségek parlamenti képviselete egyelőre lekerült a napirendről, hiszen a törvény expressis verbis tartalmazza, hogy a nemzetiségi képviselet megoldott. Érezhető volt azonban, hogy ez a szabályozás akkori formájában nem alkalmas arra, hogy a nemzetiségek politikai képviseletének kérdésére megnyugtató megoldást találjon, ezért került sor még mindig 1990-ban az Alkotmány újabb módosítására az 1990. évi LXIII törvény a 68. § (3) - (4) bekezdése közé új (4) bekezdés került.

Az új szabályozás kimondta, hogy „A nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.” Ennek a jogszabálynak a kifejtéséből jött létre a jelenleg is működő kisebbségi önkormányzati rendszer. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy ebben a formájukban ezek a jogok személyi alapokon nyugvó kulturális autonómiához köthető jogok.²⁷ Annál is inkább, mert a kisebbségi önkormányzatok leginkább az adott kisebbségek helyi kulturális életének támogatására, nemzeti identitásuknak kiterjesztésére jöttek létre, illetve ilyen tevékenységeket végeznek. Ugyanakkor az 1990. LXIV törvény értelmében az önkormányzati választásokon előnyben kell részesíteni az egyéni jelöltek és a listák tekintetében is a nemzetiségi jelölteket: a mandátumszerzéshez az egyébként szükséges szavazatszám kétharmadát kellett megszerezni. A későbbiek során tovább nőttek a kedvezmények: a kislistas választásokon – tehát a 10 000 alatti településeknél – a legkevesebb egyéni szavazatot szerzett képviselő szavazatainak a felével már a testületbe lehetett kerülni.²⁸ Mivel a nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdése 1990-ben nem oldódott meg, a kormányzat kísérletet tett olyan új jogszabályok kidolgozására, amely megnyugtatóan rendezik a helyzetet. Erre való tekintettel nem mondta ki az Alkotmánybíróság 1992. január 1-jéig a mulasztásos törvénysértés tényét, a nemzetiségi képviseleteket előíró jogszabályok meg nem születése miatt. Amikor azonban látszott, hogy a kormányzat által kidolgozás alatt álló jogszabályok nem születnek meg, az Alkotmánybíróság új határozatot hozott, megállapította a mulasztás útján elkövetett alkotmánysértést az Alkotmány 68. § egésze viszonylatában. Ugyanakkor felhívta az Országgyűlést, hogy 1992. december 1-jéig a szükséges jogszabályt – vagy jogszabályokat – alkossa meg.

tényezőkig. A nemzetiségi közösségek múltja és jelene Magyarországon. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala. 285.o.

27 KUTASSY-NAGY Noémi – SZAJBÉLY Y Katalin: A kisebbségi közösségek parlamenti képviseletéről. In: GYULAVÁRI Tamás – KÁLLAI Ernő (szerk.): *A jövőnyektől az államalkotó tényezőkig. A nemzetiségi közösségek múltja és jelene Magyarországon.* Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala. 288.o.

28 CSERVÁK Csaba: Népek, nemzetiségek, kisebbségek. In: *Jogelméleti Szemle* 2014. 3. szám. 61.o.

Indokolásában kifejtette: „Az Alkotmánynak az a megállapítása, amely a nemzeti és etnikai kisebbségeket államalkotó tényezőnek ismeri el, a kisebbségek jogainak szabályozását kiemelkedő fontosságúvá teszi. E jogok körében (...) az Alkotmány a nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét külön is megnevezi. A képviselet szükséges előfeltétele annak, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek államalkotó tényezői szerepüket betölthessék.”²⁹

1993-ban a kormányzat tett egy újabb kísérletet arra, hogy a pártokkal versengő listán lehetővé tegyék a nemzetiségek parlamenti képviseletét, de a javaslat elbukott a szavazáson.³⁰

A nemzetiségek képviseletét átfogóan rendelkező jogszabály végül is az 1993. évi LXXVII törvénnyel született meg. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény tartalmazta a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat. A törvény emellett deklarálta az országgyűlési képviselethez való jogot is, ám konkrét szabályozás sokáig nem történt, annak ellenére sem, hogy a kisebbségi törvény átfogó módosítására 2005-ben is sor került. A törvényben jelentős előrelépésként értékelhető a kisebbségi ombudsman intézményének létrehozása. Ugyanakkor az ombudsman megválasztására csak 1995-ben történt meg. A tisztség betöltésére a köztársasági elnök jelölése alapján volt mód az Országgyűlés tagjainak 2/3-nak szavazatával. Az új Alaptörvényben az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese látja el gyakorlatilag a korábbi ombudsmani feladatokat.

A nemzetiségi törvény átfogó módosítása 2005. CXIV. törvénnyel került sor, amely lehetőséget teremtett volna arra, hogy a kisebbségi önkormányzati választásokon a helyi kisebbségi önkormányzat legtöbb szavazatot elért jelöltje automatikusan helyi képviselővé válhasson. Ezt a rendelkezést az AB 34/2005-ös AB határozatban megsemmisítette. Az Alkotmánybíróság úgy látta, hogy a „(...) közhatalom kizárólag demokratikus legitimitáció alapján gyakorolható. Az pedig akkor valósulhat meg, ha a közhatalmat gyakorló testület tagjait a választópolgárok közvetlenül választják, vagy a választások, kinevezések láncolata a választópolgároktól a közhatalmat gyakorlóig folyamatos. A támadott törvényben alkalmazott megoldás esetében viszont ez a feltétel hiányzik.”³¹

Kállai Ernő a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa számos kísérletet tett arra, hogy a nemzetiségek parlamenti képviseletét elérje. Úgy gondolta, hogy az Országgyűlés folyamatos mulasztást követ el azzal, hogy nem rendezi a nemzetiségek parlamenti képviseletét. A mulasztás tényének némileg ellentmond, hogy a 35/1992-es AB határozat nem ejt szót parlamenti képviseletről, ráadásul a későbbiek során maga az Alkotmánybíróság sem kezelte folyamatosan mulasztásként a kérdést. Amíg 2006-ban lejárt határidejű jogalkotói mulasztásként szerepel e téma az Alkotmánybírósági évkönyvben, addig 2007-ben már említést sem tesz róla.³²

29 35/1992 (VI.10) AB határozata

30 KURUNCZI GÁBOR: A nemzetiségek parlamenti képviseletéről. In: *Közjogi Szemle*. 2014. 1. szám 56.o.

31 34/2005 (IX.29) AB határozata

32 KÁLLAI PÉTER: Az alkotmányos patriotizmustól a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseletéig. In: *Fundamentum. Az emberi jogok folyóirata*. 2012. 4. szám 48.o.

Többen is azon a véleményen vannak, hogy a hatályos Alaptörvényből sem olvasható ki a parlamenti képviselet kötelezettsége. Megemlítendő továbbá, hogy a nemzetközi szervezetek sem azért marasztalták el Magyarországot, mert a meglévő szabályozásaink nem lettek volna megfelelőek, hanem az önkéntesen vállalt kötelezettségeit nem teljesítette a törvényhozó.³³

Kállai Ernő a nemzetiségi önkormányzatok vezetőivel folytatott széleskörű egyeztetéseket követően 2008. februárjában fogalmazta meg javaslatát. A biztos álláspontja szerint a törvényi szabályozásnak több szempontnak kell megfelelnie. Fontosnak tartotta, hogy mind a 13 kisebbség számára esélyt kell kínálni a mandátumszerzéshez, a kisebbségi országgyűlési képviselőket a kisebbségi választópolgárok választhassák, illetve, hogy a megválasztott képviselőket ugyanolyan jogok illessék meg, mint a többi képviselőt. A koncepció értelmében kisebbségi választói névjegyzéket kell létrehozni, ahová a választójoggal rendelkező nemzetiségi választópolgárok saját kérelmük alapján kerülnek be. A jegyzékre kerülés elutasítható, ha a választási szervek visszaélést gyanítanak (pl. a jelentkezés nem valós nemzetiségi identitáson alapul). A jegyzékbe vett nemzetiségi választópolgárok 10%-ának, de legalább 500 választópolgár aláírásával a kisebbségi szervezetek listát állíthattak volna. Kállai Ernő javaslata értelmében az egész ország kisebbségenként egy választókerület alkot. Az egyenlő választójog problematikáját úgy kívánta rendezni a koncepció, hogy a kisebbségi szavazók az egyéni választókerületi jelöltre és a kisebbségi listára is szavazhattak volna. A javaslat arról is rendelkezik, hogy a legalább 1000 szavazatot elért szervezet kisebbségenként 1 kedvezményes mandátumra lett volna jogosult.

A Magyar Köztársaság Országgyűlése 2010. februárjában fogadott el egy határozatot a nemzetiségek országgyűlési képviseletének elősegítésére.³⁴ A határozat felszólítja a kormányt, hogy dolgozza ki és 2012. december 31-ig terjessze az Országgyűlés elé a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseletéről szóló törvényjavaslatot és garantálja megvalósulását a 2014-es országgyűlési ciklustól. Mindezzel összhangban történt meg a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX törvény 2010. május 25-i módosítása, amely egyrészt kétszáz főben határozza meg az országgyűlési képviselők számát, másrészt 20.§-ban arról rendelkezik, hogy „A nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletére további, legfeljebb 13 országgyűlési képviselő választható”. Részletes szabályzás egyelőre még nem társult az egyébként is deklaratív szabályhoz.

A helyzetet csak látszólag könnyítette a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. LXXVII törvény módosítása, amelynek a 20. § (1)-a szerint a kisebbségeknek – külön törvényben meghatározott módon – joguk van országgyűlési képviseletre. 2010. május 17-én Kósa Lajos, Dr. Navracsics Tibor, Dr. Répássy Róbert és Dr. Rétvári Bence T/18-as számon törvényjavaslatot nyújtott be az Országgyűlési

33 PAP András László: Észrevételek a nemzetiségek parlamenti képviseletéről. In: GYUL-
AVÉRI Tamás- KÁLLAI Ernő (szerk.): *A jövőnyektől az államalkotó tényezőkhöz. A nemzetiségi
közösségek múltja és jelene Magyarországon*. Budapest, Országgyűlési Biztos Hivatala. 423.o.

34 20/2010 (II. 26) Ogy. Határozat

képviselők megválasztásáról. A javaslat szerint a 13 elismert nemzetiség kedvezményes mandátumhoz jutna a parlamentben. A javaslat nem érzékeny a nemzetiségek eltérő számarányára, maximálja a képviselők számát az 1 nemzetiség 1 képviselő elv alapján. E mellett a törvényjavaslat arra a helyzetre sem készült fel, ha további nemzetiségeket ismerne el Magyarország, amelyre a nemzetiségi törvény egyébiránt ad lehetőséget. Nem teljesen egyértelmű az sem, hogy kik is állíthatnak jelölteket e törvényjavaslat szerint. A javaslat 4. § (3). bekezdése szerint azok a társadalmi szervezetek indulhatnak a választáson és szerezhetnek mandátumot, amelyek a kisebbségi önkormányzati választáson is jelöltet állíthatnak.³⁵

Ez azért is furcsa, mert az önkormányzati választásokból egyébként az etnikai alapú pártokat kizárja a jelöltállításból³⁶. Elfogadása esetén nehezítette volna a nemzetiségi szervezetek helyzetét az a szabályozás is, hogy a kisebbségi jelölő szervezeteknek eleendő lenne 5 választókerületben egyéni jelölteket állítani, amely még így is nehezen teljesíthető lett volna a legtöbb nemzetiség számára. A törvényjavaslatot végül az Országgyűlés nem tárgyalja.

Új keretet alkotott a korábbi Alkotmányt felváltó Alaptörvény, amelyet 2011. április 18-án fogadott el az Országgyűlés.

Az Alaptörvény 2. cikk (2) szerint a Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza.³⁷

Mindebből következik a parlamenti tevékenységben való valamilyen részvétel, de ennél több nem. Ugyanakkor maga a deklaráció is egyértelmű. Egyrészt a legmagasabb szinten megtörténik a deklaráció a nemzetiségek parlamenti képviselője mellett, ugyanakkor sokatmondó az is, hogy ezt az Országgyűlésre vonatkozó szabályok részeként teszi meg a jogalkotó. A későbbiek során e törvényi feladatkijelölésnek megfelelően történnek kísérletek a nemzetiségi képviselő megvalósításra.

A végeredményben elfogadott, az országgyűlési képviselők jogállásáról szóló 2011. évi CCIII törvény szerint a parlament keretén belül járna a kedvezményes 13 nemzetiségi mandátum, a listaállítás jogát pedig az országos nemzetiségi önkormányzatnak adja.³⁸ Nemzetiségi listát az az országos nemzetiségi önkormányzat állíthat, aki össze tudja gyűjteni a nemzetiségi névjegyzékben szereplő választópolgárok legalább 1%-ának aláírását, de legkevesebb 1500-at. A nemzetiségi listán legalább 3 személynek kell

35 T/18-as számú törvényjavaslat Forrás: <https://www.parlament.hu/irom39/00018/00018.pdf> (letöltés 2020.11.10)

36 KÁLLAI Péter: Az alkotmányos patriotizmustól a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviselőiégig. In: *Fundamentum. Az emberi jogok folyóirata*. 2012. 4. szám 50.o.

37 Alaptörvény 2. cikk: „Az országgyűlési képviselőket a választópolgárok általános és egyenlő választójog alapján, közvetlen és titkos szavazással, a választók akaratának szabad kifejezését biztosító választáson, sarkalatos törvényben meghatározott módon választják. (2) A Magyarországon élő nemzetiségek részvételét az Országgyűlés munkájában sarkalatos törvény szabályozza. (3) Az országgyűlési képviselők általános választását - az Országgyűlés feloszlása vagy feloszlata miatti választás kivételével - az előző Országgyűlés megválasztását követő negyedik év április vagy május hónapjában kell megtartani.”

38 2011. évi CCIII törvény 9. § (1)

szerepelnie, akiknek egyúttal szerepelnie kell a nemzetiségi választópolgárok listáján is. Ekként köti össze a szabályozás az aktív és a passzív választójogot. Ez a megoldás egységesíti az adott nemzetiségen belüli versengést, amely egyrésztől hatékonyabbá teheti az adott nemzetiség érdekérvényesítését, másrészt kiiktatja a nemzetiségen belüli politikai versenyt. Újabb kedvezmény, hogy a nemzetiségi listáknak nem kell elérniük az 5%-os küszöböt a mandátumszerzéshez. A szabályozás ugyanakkor megtiltja a nemzetiségi listák kapcsolását. Ezek a szabályozások pusztán elméletileg jelentettek túl jelentős kedvezményeket, hiszen a nemzetiségek létszáma miatt gyakorlatilag a roma és a német nemzetiségnek lehet matematikai esélye képviselő parlamentbe juttatására.

Az új választójogi törvény alapján a mandátumhoz nem jutott kisebbségek kisebbségi szószóolókat küldhetnek az Országgyűlésbe.³⁹ Ezzel a szabályozással véglegesen megteremtődött a nemzetiségek parlamenti részvétele. Álláspontunk szerint ugyanis a jelenlegi rendszer a nemzetiségi szószóoló intézményének megteremtésével és bizonyos esetben országgyűlési képviselői mandátum elérési lehetőségével valóban megvalósítja a nemzetiségek parlamenti képviseletét. Láthatjuk azt is, hogy annak ellenére, hogy a nemzetiségi jogok folyamatosan a magyar közpolitika fókuszában voltak, valójában csak a II. világháborút követően, hazánkban pedig 1990. után került sor a nemzetiségek parlamenti képviseletének kérdése a jogfejlesztés középpontjába. Kiemelt szerepet kap ebben a korai szakaszban az Alkotmánybíróság, amely több alkalommal jelenik meg kezdeményezőként, illetve Kállai Ernő, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok akkori országgyűlési biztosa. A végleges szabályozást azonban több széttartó próbálkozást követően az Alaptörvény jelentette. Fontosnak tartjuk azt, hogy külön kitérjünk arra, hogy a horvát-magyar kiegyezés nem a horvát nemzetiség parlamenti képviseletét, hanem Horvátország és Magyarország közjogi kapcsolatát jelenti, amiből adódóan nem a horvát nemzetiség parlamenti képviselete valósul meg a Magyar Országgyűlésben, hanem Horvátországé.

Forrásjegyzék:

- BETHLENDI András: A nemzeti kisebbségeket megillető egyéni és kollektív jogok problematikája. 1. rész In: *Magyar Kisebbség*. Nemzetpolitikai Szemle 2012. 3-4 szám
- ECKHARTD Ferenc: *Magyar alkotmány és jogtörténet*, Osiris Kiadó, Budapest, 2000.
- EÖTVÖS József: *A nemzetiségi kérdés*, Kriterion Kiadó, Kolozsvár, 2011.
- GÖRÖG Dóra: Az Európai Unió kisebbségvédelmi törekvései, különös tekintettel a határon túli magyarságra. In: *Jogi tanulmányok tehetségek tollából: érvelések az Európai Parlament kapcsán*. Budapest, Pázmány Press. 2014.
- KÁLLAI Péter: Az alkotmányos patriotizmustól a nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviseletéig. In: *Fundamentum*. Az emberi jogok folyóirata. 2012.

39 2011. évi CCCIII törvény 18. § (1) A nemzetiségi listát állító, de azon mandátumot nem szerző nemzetiséget nemzetiségi szószóoló képviseli az Országgyűlésben. (2) A nemzetiségi szószóoló a nemzetiségi listán első helyen szereplő jelölt lesz.

ROMSICS Ignác: *Magyarország története a XX. században*. Osiris Kiadó, Budapest, 2001. 3.kiadás

ROMSICS Ignác: *Nemzet, nemzetiség és állam Kelet-Közép- és Délkelet-Európában a 19. és a 20. században*. Helikon Kiadó, Budapest, 2020.

Kaiserliches Patent vom 4. März 1849, die Reichsverfassung für das Kaiserthum Oesterreich Forrás: <http://www.verfassungen.at/at-18/verfassung49-i.htm> (letöltés: 2020.11.10)

Kaiserliches Diplom vom 20. Oktober 1860 (R.G.Bl. 226/1860) zur Regelung der inneren staatsrechtlichen Verhältnisse der Monarchie Forrás: <http://www.verfassungen.at/at-18/oktoberdiplom60-i.htm> (letöltés 2020.11.10)

Kaiserliches Patent Die Verfassung der österreichischen Monarchie, nebst zwei Beilagen vom 26. Februar 1861. Forrás: <http://www.verfassungen.at/at-18/februarpatent61-i.htm> (letöltés: 2020.11.10)

Tárgyszavak:

nemzetiségi jogok, nemzetiségi jogok parlamenti képviselete

UKRAJNA ÖNKORMÁNYZATI RENDSZERE A REFORMOK TÜKRÉBEN

Ukrajnában az egyik legaktuálisabb kérdés a jelenleg zajló közigazgatási reform. A hosszú évek óta húzódó folyamat a konkrét rendszerátalakítás tekintetében a vége felé jár, 2020. október 25-én lezajlottak az önkormányzati választások az új területi felosztás alapján. Tanulmányunkban arra szeretnénk fókuszálni, hogy milyen alapelvek mentén ment végbe a decentralizáció folyamata, milyen elképzelések, várakozások voltak a tervezési folyamatban és ezekből mi valósult meg. Ezen kívül arra is kitérünk, hogy az új önkormányzati rendszer hogyan segíti az állampolgárok, közöttük az ukrainai nemzetiségűek helyi érdekérvényesítését?

Megfelelő keretet ad-e a szubszidiaritás elve alapján hatékonyan működő közösségek kialakulásához, illetve a közigazgatási rendszer részeként képes-e az államszervezet és az állampolgárok közötti – jelenleg igencsak instabil – bizalom kiépítésére a hatékony együttműködés, a *jó kormányzás*, a jogállamiság megvalósulása érdekében?

1. Előzmények, szovjet örökség

A 19. században a jelenlegi ukrán területek egy része a cári Oroszországhoz tartozott, másik része pedig az Ausztriához tartozó Galícia része volt. Később az ukrán nemzet fejlődése ismét két állam keretében zajlott, egyrészt az 1922-ben megszületett Szovjetunió tagköztársaságaként, másrészt a 1918/19-ben megalakult második Lengyel Köztársaságban. A II. világháborút követően Ukrajna további területekkel gyarapodott: Kárpátalja 1945-ben, bolgárok lakta területek a bolgrádi járásban (Moldova határán) 1944/45-ben, a Krím-félsziget pedig 1954-ben vált az Ukrán SZSZK részévé.

Ukrajna 1991-ben vált függetlenné. A Szovjetunió jogutódjaként Oroszország nagyvonalúan átvállalta a megszünt köztársaság teljes adósságát, így Ukrajna hitelek nélkül, jó kilátásokkal kezdhette meg önálló életét. Az ukrainai földek (csernozjom) terméshozama kiváló, kiemelkedő természeti adottságai, bányái, nyersanyagai, tengere és kikötői, vonzó üdülői, oktatási színvonala, képzett lakossága ígéretes jövőt sejtettek.²

1 PhD-hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, konzulens: Dr. Móré Sándor egyetemi docens, KRE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszék.

2 О. АДАМОВ: Внешние долги СССР: стоило ли России погашать займы несуществующего государства [A Szovjetunió külső adósságai: megérte-e Oroszországnak egy nem létező állam adósságait törleszteni], 2017. <https://www.spb.kp.ru/daily/26725.3/3750000/> (2020.11.10.)

Az egyik legnagyobb területű és népességű európai állammá válásával Ukrajna kiszélesítette a nemzetközi politikai-gazdasági kapcsolatait, különleges geopolitikai helyzetéből adódóan is megindult az ország nyugati-keleti irányú útkeresése,³ valamint rendkívül fontossá vált a nemzeti identitás megerősítése. A multikulturális Ukrajnában ma a politikai nemzet fogalma csupán absztrakció, amelynek hívei, ellenzői egyaránt megtalálhatók a közhatalmi szférában.⁴

A nyilvánvaló alkotmányos rendszerproblémáknak egyenes következményei az államirányítási és önkormányzati rendszer kialakulatlansága, a közigazgatási szerkezet tökéletlensége, a területi és közigazgatási berendezkedésben rejlő ellentmondások, az államhatalmi rendszer bizonyos fokú illegitimitásai, amelyek alapjaiban ássák alá a fiatal állam és annak társadalma immunrendszerét.⁵

A számtalan rendszerszintű változás ellenére a közigazgatás megújítása még váratott magára. A függetlenné váló ország nem változtatott a megörökölt szovjet megyei rendszeren, amit az 1996-ban elfogadott Alkotmány is megerősített.⁶

2. A decentralizáció folyamata

Az Alkotmány 7. cikke alapján Ukrajna elismeri és garantálja a helyi önkormányzást. Az önkormányzatiságot alkotmányos alapelveként rögzíti, és egy teljes fejezetet (XI. fejezet) szentel a közhatalmi intézményrendszernek, melyben megfogalmazza értelmét, lényegét, szervezeti és szervezési mibenlétét, működési elveit és mechanizmusait.

Ukrajna, az Európa Tanács tagjává válása után, 1997-ben a parlament által ratifikálta a *Helyi Önkormányzatok Európai Chartáját*, és a benne foglaltakhoz igazodva ugyanebben az évben elfogadták a Helyi Önkormányzatokról szóló törvényt is, amely módosításokkal egészen 2020. július 12-ig hatályban volt.⁷

Az ukrajnai vezetésben már 2004-ben felmerült a közigazgatási reform szükségessége, de a hullámozó kül- és belpolitikai krízishelyzet és a forráshiány hosszú éveken át hátráltatta a megvalósulást. Az Ukrajnával kötendő európai uniós társulási szerződés mérföldkőnek számított volna a projektben, ezért az európai elit nagy várakozással

3 RIXER Ádám: Az orosz helyi önkormányzati rendszer. In: Fábrián, Adrián (szerk.): Válogatott európai önkormányzati modellek. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2012, 71-79.

4 FEDINEC Csilla: *Regionalizmus Ukrajnában*. In: Bárdi Nándor – Tóth Ágnes (szerk.): *Önazonosság és tagság: elemzések a kulturális megosztottságról*. (Tér és terep 9.) Argumentum, Budapest, 2013. 341–355.

5 TÓTH Mihály: Az ukrán alkotmányos fejlődés dilemmái 1991-től napjainkig. *Közjogi Szemle* 2015. június, VIII. évfolyam 2. szám, 24-30.

6 FEDINEC Csilla – HALÁSZ Iván – TÓTH Mihály: A független Ukrajna. Államépítés, alkotmányozás és az elsüllyesztett kincsek. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont – KALLIGRAM Kiadó, Budapest, 2016. 236.

7 Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування, ратифіковано із заявою Законом [Kiegészítő jegyzőkönyv a Törvény által ratifikált Helyi Önkormányzatok Európai Kartájához az önkormányzati szervek működéséről] № 1664-VII від 02.09.2014.

tekintett a 2013. novemberre tervezett vilniusi szerződéskötés elé.

Az országgal kötendő társulási szerződés körül kialakult ukrán belpolitikai vita vezetett a kijevi Majdanon történt forradalomhoz, a nemzetiségi-nyelvi jogok meg gondolatlan megnyirbálása pedig a Krím-félsziget Oroszország általi annexiójához, valamint a kelet-ukrajnai Donyeck és Luhanszk szakadármezekben kialakult és máig elhúzódó fegyveres konfliktushoz.

Az európai integrációs törekvések, az Európai Unió és az Európa Tanács elvárásai, az OECD reformokhoz kötött fejlesztési támogatáspolitikája felgyorsították a decentralizáció folyamatát, emellett a reformok végrehajtását a minszki egyezmény⁸ is rögzítette. A jegyzőkönyv 11. pontja előírja, hogy az ukrán kormánynak a decentralizáció végrehajtása során széleskörű önrendelkezést kell biztosítania a kelet-ukrajnai régiók számára.

Az Európa Tanács (a továbbiakban: ET) Miniszteri Bizottsága támogatja az ukrán reformokat az *Akcióterv Ukrajnáért 2015-2017 c.* dokumentumban foglaltak szerint és segíti az országot a decentralizáció és a kisebbségvédelem terén egyaránt.

Ukrajna két nemzetközi kisebbségvédelmi egyezményt is ratifikált, amely arra kötelezi, hogy a közigazgatási határok megvonásánál figyelembe kell vennie a nemzetiségi lakosságarányt. Az egyik ilyen *A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény*, a másik pedig a *Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája*. Eszerint az államnak figyelnie kell arra, hogy a releváns döntések meghozatala során ne változtassanak az arányokon nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek által lakott területeken, illetve ne korlátozzák azon jogokat és szabadságokat, melyek a Keretegyezményben foglalt elvekből származnak.⁹ A másik egyezmény, *A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája*¹⁰ szerint az államoknak tiszteletben kell tartania a kisebbségi nyelvek földrajzi területét. Az aláíró államoknak tartózkodniuk kell a közigazgatási határok olyan jellegű megváltoztatásától, amely negatívan érinti a regionális vagy kisebbségi nyelvek használatát.

A helyi és regionális önkormányzatok az európai demokrácia gerincét alkotják. Az Európai Unióban a *Régiók Európai Bizottsága* képviseli és erősíti a helyi és regionális önkormányzatok szerepét. A szubszidiaritás elvével összhangban minden döntést a

8 Az Európai Biztonsági és Együttműködési szervezet égisze alatt, a kelet-ukrajnai fegyveres konfliktus békés rendezése érdekében létrehozott egyezmény

9 *Nemzeti Kisebbségek Védelméről Európai Keretegyezményét* 1995-ben fogadták el. A 14-es cikkely védelmezi a kisebbségi nyelv elsajátításához való jogot, a 16-os cikk pedig tiltja a népességarányok megváltoztatását. A Keretegyezmény egyik nagy hátránya azonban, hogy a legtöbb nemzetközi dokumentumhoz hasonlóan nem adja meg a kisebbségek pontos definícióját, ezért az adott állam jogkörébe utalja, kik kerülhetnek az egyezmény hatálya alá. Lásd még: MÓRÉ Sándor: *Nemzetiségek a mai Magyarországon – politikai képviseletük, érdekképviseletük, jogvédelmük*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2020. 22-23.

10 *A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját* [a továbbiakban *Charta*] 1992-ben fogadta el az ET Miniszteri Bizottsága és 1998-ban lépett hatályba. Fő célja a kisebbségi nyelvek és kultúrák megóvása, illetve annak kimondása, hogy a nyelvi sokszínűség értéket képvisel. Hatása elsősorban a kisebbségi nyelven történő oktatásban és a médiában jelentkezik. Ukrajna 2003-ban ratifikálta a Chartát.

polgárokhoz legközelebbi szinten kell meghozni.

A keleti partnerség¹¹ helyi és regionális önkormányzatainak konferenciáját (COR-LEAP) 2011-ben hozta létre a Régiók Bizottsága, amely az EU és a keleti partnerség országainak helyi és regionális önkormányzatainak politikai fóruma. Ez az egyetlen olyan uniós platform, amely lehetőséget biztosít annak megvitatására, hogy a városok és régiók miként lehetnek részesei a keleti partnerség keretein belül a fejlődésnek.¹²

A Régiók Európai Bizottságán belül 2015-ben jött létre az Ukrajnával foglalkozó munkacsoport. Az ukrán helyi és regionális önkormányzatok képviselői jelen vannak a keleti partnerség helyi és regionális önkormányzatainak konferenciájában is.¹³

A kisebb nemzetközi kitérő után tekintsük át, hogy az ukrainai decentralizációnak a kitűzött tervek szerint miként kell végbe mennie. Az első, *2014-2019 közötti* etapban főként a tervezésre, az alapok kidolgozására esett a hangsúly. A második, *2019-2021 közötti* időszakban a decentralizáció teljes folyamatát – az új közigazgatási területek működési struktúrájának kialakításán át az Alkotmánymódosításokig – le kell zárni.

Az első ütemben kidolgozásra került a közigazgatási reform *tervezete*, illetve az egyes Alkotmánymódosítások *tervezete*, a költségvetési és adózási törvények módosításai, megtörtént az új közigazgatási egységek kialakítása, illetve meghatározták a területi egységek vezetőinek, tanácsainak leendő feladatkörét, hatáskörét, valamint új tisztségeket, szerepköröket hívtak életre. A tervezet elkészítését – a decentralizáció hivatalos honlapja szerint – széleskörű szakértői és társadalmi vita övezte, és a benne foglaltakat a Velencei Bizottság is magas szintűre értékelte.¹⁴

A második ütemben pontosították a reformok jogi háttérét és az államigazgatási és önkormányzati feladatok lehetséges megoszlását az egészségügyi, az oktatási, a szociális, a kulturális és energiagazdálkodási területeken. A felsorolt ágazatok strukturális és funkcionális működéséhez szükséges törvényi szabályozásnak 2020 végéig el kell készülnie.

2020. július 15-én Ukrajna Legfelsőbb Tanácsa elfogadta a *3809-es határozatot* a 2020. október 25-én tartandó önkormányzati választások megtartásáról,¹⁵ majd a következő napon módosították magát a választási törvényt is.

További kidolgozásra váró feladatok 2021-ig:

- a) pontosítani kell a kormányhivatalok és az önkormányzatok testületeinek a működését, feladat- és hatásköreit;
- b) ki kell dolgozni az önkormányzatok működését felügyelő állami ellenőrzés folyamatát;
- c) törvényt kell alkotni a helyi népszavazásról;
- d) el kell végezni a szükséges Alkotmánymódosításokat.

11 A keleti partnerség résztvevő országai: Örményország, Azerbajdzsán, Belarusz, Grúzia, a Moldovai Köztársaság és Ukrajna.

12 Eastern Partnership - European External Action Service (europa.eu) (2020.11.10.)

13 <https://cor.europa.eu/hu/news/Pages/eu-and-ukrainian-local-governments-establish-partnerships-to-support-decentralisation-reform.aspx> (2020.11.10.)

14 <https://decentralization.gov.ua/about> (2020.11.10.)

15 Офіційний портал Верховної Ради України (rada.gov.ua) (2020.11.10.)

3. Az új önkormányzati szintek mint a nemzetiségi jogok csorbításának eszközei

A háromszintű önkormányzati rendszerek elsősorban a nagyobb területű európai államokra jellemzőek. Az ukránok lengyel mintára szintén három szintű önkormányzati modellt alkalmaznak.

Az új ukrán önkormányzatok önállóan, de az Alkotmány és a törvények keretei között dönthetnek a helyi jelentőségű ügyekben. A reform végrehajtása során nem kívánták csökkenteni a jelenleg működő közigazgatási szintek *számát*, elsősorban a különböző szinteken található egységek *méreteiben* történtek változások. Három új szint került kialakításra: a *hromada* (kistérség), a területileg megnövelt *povit* (járás) és a *régió/mege*.

Az önkormányzati rendszer újjászervezésének első időszakában, 2015 elején elfogadásra került a *Kistérségek önkéntes társulásáról szóló törvény*,¹⁶ mely az alapszintű közigazgatási egységek átalakítására vonatkozott. A törvény egyértelműen a helyi közösségek hatáskörébe utalja a döntést, mely korábbi önkormányzatok egyesülnek a *hromadákban*, azonban a végrehajtást illetően számos részletre nem tér ki a szabályozás. Végző soron a létrehozandó *hromadák* gazdasági életképessége számított leginkább a folyamatban.

A jogszabály végrehajtása azért is aggályos, mert az alaptörvény szerint csak helyi népszavazás alapján lehet összevonni településeket, azonban már említésre került, hogy az országnak jelenleg *nincs hatályban lévő törvénye* a helyi referendumok szabályozásáról. Ez a végrehajtási mód azért is érdekes, mert a helyi önkormányzás alanyai az *egyres területi egységek helyi közösségei*. Ezt figyelembe véve a Charta 5. cikke kimondja, hogy ezek földrajzi határait a helyi választópolgárok megkérdezése, a velük folytatott konzultáció vagy esetleg népszavazás nélkül nem lehet(ne) vagyis nem lehetett volna megváltoztatni.¹⁷

A Chartának való megfelelés érdekében a törvényben külön tételként szerepel, hogy az átalakítások során figyelembe kell venni a különböző térségek történelmi, nyelvi és etnikai sajátosságait. A szabályozás vonatkozó cikkelye lehetőséget biztosít a tömbben élő nemzetiségek számára az etnikai alapon szervezett önkormányzati szintek létrehozására.

Mindezek ellenére a kistérségek kialakítására vonatkozó törvény végrehajtásához kapcsolódó *Kormányhatározat*¹⁸ már *nem tartalmazza* a törvényben megfogalmazott

16 Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [A kistérségek önkéntes társulásáról szóló törvény] № 676-VIII від 05.02.2015 р. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/157-19>. (2020.11.11.)

17 Közigazgatási reform: decentralizáció vagy koncentráció, önkéntes vagy központosított? <https://kiszonet/2020/05/31/kozigazgatasi-reform-decentralizacio-vagy-koncentracio-onkentes-vagy-kozpontositott-kiszonet-elemzes>. (2020.11.10.)

18 Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 „Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад” [A kistérségek kialakítására vonatkozó módszertanról szóló Kormányhatározat]

etnikai szempontok figyelembevételére vonatkozó irányelvet, ami egyértelműen hátrányos megoldásokat eredményezett a nemzetiségek számára.

*A területi közösségek területének és közigazgatási központjának meghatározásáról*¹⁹ szóló 2020. évi törvényben foglaltak függvényében már nem csak decentralizációról, hanem önkéntességről sem beszélhetünk abban az esetben, ha a Miniszteri Kabinet saját hatáskörben a helyiek megkérdezése nélkül, illetve azok szándékaival nem meg-
egyezően is hozhat létre egyesített közigazgatási területi egységeket.

A reformokat nagy várakozás övezte a nemzetiségek részéről, és a korábban többször is megtapasztalt ukrán látszatintézkedésektől való félelem utóbb jogosnak is bizonyult. Az országban élő magyar és bolgár nemzetiséget is hátrányosan érintette az intézkedés. Egyes magyar szervezetek, a Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség (KMKSZ), az Ukrajnai Magyar Demokrata Szövetség (UMDSZ) és a Kárpátaljai Határ Menti Önkormányzatok Társulása (KHÖT), a Beregszászi Járási Tanács nyilatkozatban fordultak az államfőhöz, a Miniszteri Kabinethez, a Kárpátaljai Megyei Tanácshoz, valamint Ukrajna Legfelsőbb Tanácsának kárpátaljai képviselőihez, hogy Beregszászi járás néven egy olyan területi egység kerüljön kialakításra, amelyben koncentrálnák a magyarok aránya.²⁰

A reform végrehajtása során Kárpátalján a 13 járás helyén 6 került kialakításra. A helyiek beleegyezése nélkül, a Miniszteri Kabinet által rendeletileg kialakított új Beregszászi járásban a magyarok aránya a javasolt 75% helyett csupán 43%-ra tehető. Nem támasztják alá az európai elvárásoknak való megfelelés valóságos szándékát az olyan jellegű megnyilatkozások sem, amelyet a Kárpátalja Megyei Állami Közigazgatási Hivatal elnöke újságírói kérdésekre válaszolva közölt az önkormányzati választásokat követően: az új Beregszászi járás létrehozásánál nem játszanak szerepet etnikai szempontok.²¹ A kormányzó szerint a körzetek létrehozása az állami hatóságok kompetenciája és a folyamat során teljesültek a szubregionális (járás) közigazgatási területi egységek kialakításának kritériumaira vonatkozó jogszabályi követelmények és módszertani ajánlások.

A bolgár parlament szintén teljes konszenzussal nyilatkozatot fogadott el az ukrajnai bolgár közösség védelmében. „Ennek oka az Ukrajnában megkezdett közigazgatási-területi reform, amely a Bolhradi régiót 5 független részre osztja. A Bolhrad régió (más néven Bolgrad) az ottani bolgárok természetes közigazgatási központja. Ez nagyon súlyos csapást jelent a 200 ezer fős bolgár diaszpóra integritására a Bolhradi régióban. Ez egy kiemelt kérdés, amelyet a két ország közötti kiváló kapcsolatok szellemében és

19 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-IX#Text> (2020.11.10.)

20 A KMKSZ nyilatkozata Kárpátalja adminisztratív felosztásával kapcsolatban: <https://kmksz.com.ua/2020/06/09/a-kmksz-nyilatkozata-karpatalja-adminisztrativ-felosztasana-k-megvaltoztatasa-val-kapcsolatban/> (2020.11.10.)

21 Az új beregszászi járás létrehozásánál nem játszanak szerepet etnikai szempontok: <https://kmksz.com.ua/2020/06/11/az-uj-beregszaszi-jaras-letrehozasanal-nem-jatszanak-szerepet-etnikai-szempontok-karpataljai-kormanyzo/> (2020.11.20.)

az európai értékeknek megfelelően kell megoldani” – áll a nyilatkozatban.²² A Területi fejlesztésért felelős miniszterhelyettes, Vjacseszlav Nehoda szerint a tiltakozások dezinformációra épülnek, ezért alaptalanok.²³

4. Új közigazgatási egységek létrejötte

A jelenleg is érvényben lévő Alkotmány IX. fejezetének 133. cikke rendelkezik az ország közigazgatási felosztásáról, amely alapján az ország változatlanul a következő közigazgatási egységekre bomlik: Krími Autonóm Köztársaság, megye, járás, város, városi kerület, nagyközség, község.

Dr. Tóth Mihály alkotmányjogász, az Ukrajnai Magyar Demokrata Szövetség tiszteletbeli elnöke szerint a decentralizációnak nevezett folyamat alkotmányellenes, hiszen az ukrán Alaptörvény nem ismer *bromada* közigazgatási egységet. 2014-ben az akkori kormány úgy indította el a reformot, hogy nem módosította az alkotmányt ebben az alapvető kérdésben.²⁴

4.1. Megyék

A *megyék* száma nem változott és határaik is megmaradtak a korábbiak szerint, a változások csak azok közigazgatási, működési rendszerét érintik. Ez 24 megyét, a Krímet és két különleges jogállású várost – Kijev (főváros) és Szevasztopol (hadiflotta kikötő) – jelent.

4.2. Povitok (járások)

A jelenlegi járássok helyébe lépnek a *povitok*, mint szubregionális szintű közigazgatási egységek, átmenetet képezve az alap- és a regionális szintek között. A járássok kialakításánál szempont volt, hogy a terület lakosságszámát tekintve lehetőleg 150 000 fő fölött legyen. A Legfelső Tanács által hozott *Határozat a járássok létrehozásáról és megszüntetéséről* rendelkezik arról, hogy a meglévő 490 járás helyett 136 kerüljön kialakításra (ezekből 17 az annektált, illetve a szakadár területekhez tartozik: 10 járás a Krími Autonóm Területhez, 3 járás a Donyecki, 4 járás pedig a Luhanszki megyékhez).²⁵

Az átalakításokkal jelentősen csökken a járási vezetés hatásköre, az új közigazgatási rendszerben a feladatok az elsődleges, azaz a *hormada* szintű önkormányzatokban koncentrálódnak. A *povit* helyhatóságok csak azokkal az ügyekkel foglalkoznak majd, melyek megoldása az alsóbb szinteken megoldhatatlan, mint például humán közszol-

22 <https://www.parliament.bg/en/news/ID/5078> (2020.11.20.)

23 <https://decentralization.gov.ua/news/12480> (2020.11.20.)

24 Decentralizáció: lovak elé a szekeret? <https://kiszo.net/2019/09/27/decentralizacio-lovak-ele-a-szekeret/> (2020.11.20.)

25 Határozat a járássok létrehozásáról és megszüntetéséről № 807-IX, 2020. július 17: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3650&skl=10 (2020.11.20.)

gáltatások biztosítása és egyes összetettebb infrastrukturális ellátás nyújtása. A povit-központokban felügyelik majd a helyi önkormányzatok jogszerű működését az állami végrehajtó bizottság képviselői is, akik felhatalmazást kapnak a helyi tanácsok döntéseinek megakadályozására, amennyiben a jogszabályokkal ellentétes tevékenységet észlelnek.

4.3. *Hromadák (kistérségek)*

Az új közigazgatási rendszerben a kistérségek, *hromadák* képezik a területi-közigazgatási rendszer alapszintjeit. A reform során a helyi önkormányzatok száma 11 694-ről a települések önkéntes egyesülésével létrejött egységek által 1 469-re csökkent. Ezen kistérségek szolgálnak a helyi önkormányzatok tevékenységének területi alapjául. A hromadák központjává olyan fejlett infrastruktúrájú városok vagy községek válhattak, amelyek mentőt, tűzoltóságot, rendészeti egységet tartanak fenn és megfelelő szintű közlekedési hálózattal rendelkeznek. Körülöttük helyezkednek el maximum 20-30 kilométeres sugarú körben a kistérséghez csatlakozott kisebb települések.

5. Az ukrainai önkormányzatok helye a közigazgatásban

A helyi önkormányzatokról szóló törvény kizárólagos kompetenciákat határoz meg. A végrehajtó szervek részére a törvény különböző területekre lebontva önkormányzati (saját) és állami (delegált) feladatokat és hatásköröket állapít meg.

Ez alapján az ukrán önkormányzatok az *enumerációs* (ultra vires) elvet követve – ami jellemző a posztsovjet államok esetében – végzik a feladatellátást, azaz *csak azon feladatokat ellátása tekintetében rendelkezhetnek szabályozási és igazgatási hatáskörökkel, amelyeket tételesen önkormányzati feladatként határozott meg a jogalkotó.*

Az ukrán modell *dualista* felfogást követi, azaz elkülönül a helyi önkormányzatoknak a helyi közügyek alkotmányos fogalmából eredő feladatellátása az átruházott államigazgatási feladatoktól. A kötelezően ellátandó feladatok kereteit, szakmai követelményeit a törvények határozzák meg.

A helyi önkormányzatok költségvetési bevételeikkel és kiadásaikkal önállóan gazdálkodnak, valamint jogosultak saját hatáskörben helyi adónemek bevezetésére, hitel felvételére. A finanszírozást tekintve a helyben befolyó bevételek jelentős része a *hromadánál* marad, így a fejlesztési-működési lehetőségeit a bevételeinek mértéke fogja meghatározni. Az állam a kistérségek önkormányzataira bízta az erőforrások hatékony felhasználásának módját, a lehetőségek kiaknázását, a minőség növelését, illetve felelősséggel tartoznak az emberek és az állam felé a feladatok megfelelő szintű ellátásáért. A hatáskörök és források átcsoportosításával az alapegységek szintjére, a lakosság könnyebben hozzáférhet majd a szociális és igazgatási közszolgáltatásokhoz.²⁶

26 Олександр БАТАНОВ – Михайло БАЙМУРАТОВ – Діана БУСУЙОК: «Місцеве самроврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти», [Helyi önkormányzatok Ukrajnában és külföldön: jogi szempontok összehasonlítása], ВИДАВНИЦТВО «ОСНОВИ»; 2020.

A kistérségek önkormányzatai számára lehetőség nyílik arra, hogy bizonyos feladatokat megosztva vagy közösen, együttműködési szerződés keretében végezzenek. A kidolgozott együttműködési mechanizmus olyan területeken nyújt megoldást, mint például a hulladékfeldolgozás, infrastruktúra-fejlesztés.²⁷

Az *alapszintű* helyi önkormányzati szervek fő hatásköre a következők biztosítására terjed ki:

- a) a helyi gazdasági fejlődés elősegítése (befektetési vonzerő, üzletfejlesztés);
- b) a helyi infrastruktúra fejlesztése, különös tekintettel az utakra, a víz-, a hő-, a gáz-, a villany- és a csatornahálózatokra, az információs hálózatokra, a szociális és kulturális létesítményekre;
- c) közösségfejlesztési tervezés, a területépítés kérdéseinek megoldása (telkek kiosztása, építési engedélyek kiadása, épületek üzembe helyezése), tereprendezés;
- d) lakhatási és kommunális szolgáltatások biztosítása (központosított vízellátás, hőellátás és -elvezetés, hulladék elszállítás és hasznosítás; közösségi tulajdonú épületek és építmények, területek karbantartása);
- e) személyszállítás szervezése a közösség területén;
- f) utcák és utak karbantartása a településeken;
- g) közbiztonság;
- h) tűzoltás;
- i) mentőszolgálat, elsődleges egészségügyi ellátás, prevenció;
- j) a kultúra és a testkultúra fejlesztése (művelődési házak, klubok, könyvtárak, stadionok, sportpályák fenntartása és munkaszervezése);
- k) szociális segítségnyújtás területi központokon keresztül;
- l) a középfokú, az óvodai és az iskolán kívüli oktatási intézmények irányítása (ezen a területen még várhatók módosítások).

A helyi önkormányzatok fő hatáskörei *járási* szinten a következők biztosítása:

- a) gyermekek oktatása és képzése általános profilú internátusokban;
- b) másodlagos orvosi szolgáltatások nyújtása.

A helyi önkormányzatok *regionális* szintű fő hatásköre a következők biztosítása:

- a) regionális fejlesztés;
- b) környezetvédelem;
- c) a regionális infrastruktúra fejlesztése, elsősorban a regionális autópályák, a tömegközlekedés járásközi és megyék közötti útvonalainak hálózata;
- d) szakképzés;
- e) magasan specializált orvosi ellátás biztosítása;
- f) kultúra, sport, turizmus fejlesztése.

27 <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (2020.11.21.)

Az állami központi végrehajtó szervek területi szerveinek alapszintű strukturális alosztályai a következőket nyújtják:

- a) egészségügyi és járványügyi védelem;
- b) a lakosság szociális védelme (nyugdíjak, támogatások, kompenzációk, ellátások nyújtása);
- c) kincstári szolgálat;
- d) népességnylvántartás.

Az ukrán vezetés nagy hangsúlyt kíván helyezni az *e-közigazgatás* fejlesztésére, hogy minél több ügyet személyes részvétel nélkül, elektronikus úton lehessen intézni. A törvény szerint az önkormányzatok számára megengedett saját szimbólumok (címer, zászló) használata.

A jelenleg működő települési tanácsi rendszer megszűnik, a helyi döntéshozó egységeket kiváltva megjelennek a kistérségi tanácsok által kinevezett és a tanács munkájában részt vevő *sztaroszták*,²⁸ községi előjárók, akik az adott település helyi ügyeit intézik és képviselik a településük érdekeit.

A szakadár területeken, valamint az Oroszország által 2014-ben annektált Krími Autonóm Köztársaságban csak elméletben, vagyis papíron történt meg a közigazgatási egységek kialakítása. A katonai konfliktus által sújtott területeken Ukrajna továbbra is biztosítja a nyugdíjak, illetve szociális segélyek kifizetését oly módon, hogy az érintett lakosoknak el kell utazniuk a „szakadárok” által nem felügyelt olyan településre, amelyben megtalálható az átutalt összegek felvételéhez szükséges infrastruktúra (bank, bankautomata).

6. A reformok hatása a választásokra

2020. október 25-én került sor az új közigazgatási területeket és szinteket alapul vevő önkormányzati választásokra. Szavazni lehetett a városi, illetve községi vezetőkre, valamint a választók eldönthették, kik képviseljék érdekeiket a kistérségi, járási és megyei tanácsokban. Az Ukrajnában a helyi szintű pártokat főként az üzleti és politikai elit támogatja, a nyilvántartásba vett 350 párt mintegy fele nem politizál országos szinten.

2020-tól jelentős mértékben csökkentették a választásokon indulóktól megkövetelt *letét* összegét, amely megközelítőleg 1000 griveny (kb. 10 ezer forintnak megfelelő összeg), amit a kisebb településeken induló jelölteknek is meg kell fizetniük. A letét összege nem jár vissza, amennyiben a jelölt nem nyer, így a potenciális indulók egy részét eltántoríthatja a megmérettetéstől, ezzel a közéletben való részvételtől. A nagyobb népességszámú településeken induló jelöltek számára arányosan nő a letét összege. A befizetett letét két esetben jár vissza: azoknak az egyéni jelölteknek vagy pártoknak,

28 Староста наділений низкою повноважень, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», [A sztarosztta feladat- és hatáskörei Ukrajna Helyi önkormányzatokról szóló törvénye alapján], (стаття 54-1).

akiknek a választási bizottság nem fogadja el a regisztrációját, illetve a választáson nyertes jelölteknek és a bejutási küszöböt elérő pártoknak is visszautalásra kerül a letét összege.

A 10 ezer fő alatti településen csak pártoktól független, egyéni jelöltek indulhatnak, a szavazás nyílt listákon és arányos választási rendszerben történik a 10 ezer főnél nagyobb népességszámú településeken. A bejutáshoz a pártnak meg kell haladnia az 5% küszöböt. A 75 ezer főt meghaladó lakosságú városokban kétfordulós szavazást tartanak.

A 2020-as önkormányzati választásokon először került bevezetésre a nemi kvóta. Az idei évtől a pártlistákon minimum 40 százaléknak kell lennie az azonos nemű tagok arányának. A választási rendszer nem teszi lehetővé a kedvezményes bejutást a nemzetiségek számára.

A magyar jelöltek, pártok és képviselők számára mégis nagyon sikeresnek tűnik az idei önkormányzati választás, hiszen a zömmel magyarlakta területeken magyar polgármesterek lesznek, valamint számos magyar képviselő került be a különböző tanácsokba és a legfontosabb megyei tanácsban is jelen lesznek magyar képviselők. Kárpátalján a 64 fős megyei közgyűlésben 8 magyar képviselő kap helyet. A szakadár területeken és a Krímen nem tartottak választásokat, a 136 járásból 119-ben volt lehetőség a szavazóurnákhoz járulni.

Bár a 2019-es parlamenti választásokon nem sikerült magyar nemzetiségi képviselőt bejuttatni a parlamentbe, az önkormányzati választásokon való nemzetiségi szereplés pozitív számai bizakodásra adnak okot. A helyi érdekérvényesítésen felül mindenképp szükséges lenne a nemzetiségek parlamenti részvétele is. A jelenlegi választási rendszer és a nemzetiségi lakosságarányt nem figyelembe vevő körzethatárok alapján jelenleg nincs realitása, hogy magyar nemzetiségi képviselők bejussanak az ukrán Parlamentbe. Éppen ezért érdemes lenne megfontolni és bevezetni egy a magyarországi nemzetiségek szószólói intézményéhez hasonló rendszert Ukrajnában is, amely szimbolikus gesztusként is értelmezhető lenne az ukrán-magyar kapcsolatokban.²⁹

A közigazgatási reform által és a szükséges európai, nemzetközi ráhatással megvalósulhat oly módon az ukrain decentralizáció és a szubszidiaritás elvein alapuló önkormányzati rendszer is, melyben a közösségek, köztük a nemzetiségek valóban jogokat kapnak arra, hogy az ügyeiket maguk intézzék, és amelyben nyelvük, kultúrájuk szabadon fejlődhet.

A folyamat végén ki fog derülni, Ukrajna milyen irányú jövőt céloz meg valójában, hiszen egyértelmű, hogy Európába a nemzetközi és uniós elvárások maradéktalan teljesítésén át vezet az út, a nemzetiségek jogainak tiszteletben tartásával.

29 MÓRÉ Sándor: *A hazai nemzetiségek parlamenti részvétele – tények és lehetőségek*. *Glossa Iuridica* 2018/1-2. 129-157.

Forrásjegyzék:

- FEDINEC Csilla: *Regionalizmus Ukrajnában*. In: Bárdi Nándor – Tóth Ágnes (szerk.): *Önazonosság és tagoltság: elemzések a kulturális megosztottságról*. (Tér és terep 9.) Argumentum, Budapest, 2013.
- FEDINEC Csilla – HALÁSZ Iván – TÓTH Mihály: *A független Ukrajna. Államépítés, alkotmányozás és az elsüllyesztett kincsek*. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont – KALLIGRAM Kiadó, Budapest, 2016.
- О. АДАМОВ: Внешние долги СССР: стоило ли России погашать займы несуществующего государства [A Szovjetunió külső adósságai: megérte-e Oroszországnak egy nem létező állam adósságait törleszteni], 2017. <https://www.spb.kp.ru/daily/26725.3/3750000/>
- Олександр БАТАНОВ – Михайло БАЙМУРАТОВ – Діана БУСВІЮК: «Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти», [Helyi önkormányzatok Ukrajnában és külföldön: jogi szempontok összehasonlítása], видавництво «ОСНОВИ»; 2020.
- MÓRÉ Sándor: *Nemzetiségek a mai Magyarországon – politikai képviseletük, érdekképviseletük, jogvédelmük*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2020.
- MÓRÉ Sándor: *A hazai nemzetiségek parlamenti részvétele – tények és lehetőségek*. Glossa Iuridica 2018/1-2.
- RIXER Ádám: *Az orosz helyi önkormányzati rendszer*. In: Fábián, Adrián (szerk.): *Válogatott európai önkormányzati modellek*. Budapest, Dialóg Campus Kiadó, 2012.
- TÓTH Mihály: *Az ukrán alkotmányos fejlődés dilemmái 1991-től napjainkig*. Közjogi Szemle 2015. június, VIII. évfolyam 2. szám.

Tárgyszavak:

decentralizáció, önkormányzat, közigazgatás, választás, Ukrajna

SAINT-PIERRE APÁT EURÓPAI INTEGRÁCIÓS TERVEZETE

I. Bevezető

Az egységes Európa egy ősrög álom, amely álom az ezredévek során ezerféle módon manifesztálódott. Ennek legékesebb, korai példája a római állam, amely előbb köztársaságként, majd birodalomként egyre inkább az európai vezérállammá nőtte ki magát, az egységesítés fő eszközeiül a katonai hódítást, az agresszív diplomáciát és a kulturális exportot téve. Ennek sikeressége olyan mértékű volt, hogy eme állam nyelve, joga, illetőleg katonai és művészeti vívmányai a mai, két évezreddel későbbi Európára is jelentékeny hatást gyakorolnak.

A nyugati birodalom bukása, a népvándorlások, valamint az iszlám felemelkedése azonban alapjaiban véve változtatta meg a geopolitikai helyzetet. Bár Iusztinianosz Bizánca és Nagy Károly frank állama elismerésre méltó próbálkozásokat tettek, a civilizált Európa fegyveres meghódítása immár lehetetlen vállalkozásnak bizonyult.

Innentől kezdve – bizonyos megszakításokkal –, az egységes Európa koncepciója már többnyire a diplomácia síkjára terelődött, s a különböző tervezetek egészen a jelenkor Európai Uniójával bezárólag már a szövetségi, megegyezései megoldásokat keresik. Jelen tanulmány célja az egyik első, a modern, Vesztfália utáni diplomáciai viszonyok szerint létrejött tervezet górcső alá vétele, mégpedig Charles-Irénée Castel de Saint-Pierre örökbéke tervezete.

II. Történelmi háttér

Közismert, hogy a reneszánsz korszaka megannyi szinten forradalmasította az európai gondolkodást, s az általa meghirdetett humanizmus már egyre kevésbé találta népszerűnek vagy szalonképesnek a háborút, mint a diplomácia eszközt.

Rotterdami Erasmus, a kor híres tudós-szerzetese az 1517-ben készült, *A béke panasza* című művében a felvilágosult, keresztyén fejedelmek spirituális békességében látja a világi békesség kulcsát, amely csak akkor lehet tartós, ha a világ vezetőit még teljesebben átjárja majd a krisztusi bölcsesség.² Kortársai, mint John Colet, Thomas More és Juan Luis Vives hasonló gondolatokat fogalmaztak meg.

Ahogy a reneszánsz humanisták utópiái nem valósultak meg, a kontinensen pedig egyre több és egyre véresebb háború kezdett pusztítani, a béketervek a teológusok és filozófusok irányából fokozatosan eltolódnak kezdtek a jogászok és diplomaták felé.

1 PhD-hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

2 Erasmus: *A béke panasza*, 114-115. o.

Émeric Crucé francia író az Új Kineász³ című művében félreértésekkel és a harcos nemesség túlhatalmával magyarázza a háborúkat, amelyeket szerinte a kereskedelem kiszélesítésével, a mértékegységek és pénznemek egységesítésével, valamint egy önkéntességen alapuló nemzetközi szervezet felállításával lehetne meggátolni. Ennek a szervezetnek – Saint-Pierre-rel ellentétben – globális formát szánt, amelyben helyet kapnának többek között a muszlim államok is.

Hugo Grotius, a híres XVII. századi holland jogtudós egyik nagy hatású műve, az A háború és a béke jogáról⁴ című, háromrészes könyvsorozat igen komoly visszhangra talált, s a vesztfáliai béke, illetve maga a modern nemzetközi jog egyik ihlető művének tekinthető. Ebben a műben Grotius a kor könnyelműen deklarált háborúi ellen száll síkra, s amellet érvel, hogy a civilizált népek csak háromfajta igazságos háborút ismerhetnek el: az önvédelmet, a megtorlást, valamint a jogos kárpótlás végrehajtására irányuló hadviselést. Bizonyos szerzők véleménye szerint Grotius racionalizmusa Erasmus humanizmusának az egyenesági utódja.⁵

III. Az örökbéke-tervezet rövid foglalata

Mindezen előzmények után is kijelenthetjük azonban, hogy a kora újkor legkidolgozottabb és elméleti síkon a legnagyobb visszhangot kiváltó európai integrációs terve Charles-Irénée Castel de Saint-Pierre apát nevéhez köthető. Született 1658-ban, egy normandiai nemesi család ötödik gyermekeként, Saint-Pierre-t a bátyjai családi elsőbbsége és gyenge fizikuma egyaránt az értelmiségi pálya irányába mozdították. Jezsuita tanítatásban részesült, majd rövid egyházi pályája mellett és helyett az államtudományokkal és a diplomáciával kezdett foglalkozni. Bár 1712 és 1714 között, Melchior de Polignac írnokaként részt vett az utrechti békekongresszuson, ideáit már az ezt megelőző évtizedben elkezdte egységes egészbe dolgozni.⁶

Az örökbéke-tervezet rövid foglalataiban Saint-Pierre már az első mondatban utal korábbi, terjedelmesebb munkáira, s előre bocsátja, hogy ezen műve, mint rövid foglalat, a munkásságának egyfajta összefoglalója. A könyvet két részre osztja: az első részében szövetségi tervezetének öt fő indítványát mutatja be, rövid indoklással, a mű hátralevő részében pedig további érveket sorakoztat fel elképzelései életrevalóságát bizonyítandó.

Hobbes-hoz hasonlóan Saint-Pierre sem dédelgetett ábrándokat az emberi természet eredendő jóságáról, s a béke zálogának egy, az egyes uralkodók általi szövetségkötés útján létrejött nemzetközi szervezetet nevezett meg. Ennek neve a kellőképpen általános 'Általános Szövetség' volt, amely gyakorlatilag egy konföderáció módjára működött

3 *Nouveau Cynée ou Discours d'Etat représentant les occasions et moyens d'establis une paix générale et la liberté de commerce pour tout le monde.*

4 *De jure belli ac pacis.*

5 Pieter Geyl: *History of the Dutch-Speaking Peoples 1555-1648*, 502. o.

6 <https://www.britannica.com/biography/Charles-Ireneec-Castel-abbe-de-Saint-Pierre>

volna. Elképzelése szerint ahogy az emberek közti viszonyokat is törvény szabályozza, meggátolandó vagy szigorúan megbüntetendő a két állampolgár közötti vérontást, éppúgy lehetséges, hogy az államok maguk is egy fölöttes tekintély, egy nemzetközi jog hatálya alá kerüljenek, amely tekintély – az Általános Szövetség – megelőzi a háborúkat, az egyes országok közötti vitákat pedig a bíróságok világába számúzi.

Alább az indítványok, s a hozzájuk fűzött megjegyzések összefoglalója következik.

III.1. Első indítvány⁷

„Mindaddig, amíg Európa uralkodói alá nem írják az Általános Szövetség öt alapcikkelyét (az öt cikkely a jelen indítvány végén található), nagy oktalanság arra számítani, hogy a már megkötött és a megkötendő szerződéseket be is tartják, hogy hosszú ideig nem lesznek sem polgárháborúk, sem külháborúk.”

Első indítványa bizonyításában Saint-Pierre felsorolja a Vesztfáliától (1648) Utrechtig (1713) és Stockholmig (1719-'20) kötött, nagyobb békeszerződéseket, majd pedig kijelenti – nem ok nélkül, jegyezzük meg –, hogy ezek csak az aktuális hatalmi helyzetet rendezték, tisztában léve azzal, hogy a vesztesek a geopolitikai szerencsék fordulása esetén revansra törnek majd. Így inkább lehet hosszútávú tűzszünetről, semmint valódi békéről beszélni; természetesen ebben az értelemben a diplomácia a kora újkor előtt és után sem öltött gyökeresen más színt, bár a jövőre való tekintettel Saint-Pierre a rá jellemző optimizmussal áll ehhez a kérdéshez is. Ebben a részben jelenik meg a már korábban említett hasonlat az állampolgár és az állam, valamint az államok és a nemzetközi közösség vonatkozásában, ahol is ahol a szerző kiáll azon nézete mellett, hogy a fölöttes tekintély által fogantatosított retorzió fenyegetése visszatartja majd a hadviselésben gondolkodó államokat, éppúgy, ahogy a büntetőjog visszatartja a bűnözéstől kísértett állampolgárokat. Saint-Pierre tehát erkölcsi egyenlőségjelet tesz a hadviselés és a bűnözés közé.

A békeszerető fejedelem örömmel aláírja majd az általa javasolt Általános Szövetség szerződését, aki azonban erre nem lesz hajlandó, az automatikusan gyanússá válik, s a békeszerető fejedelmeket a velük való háború félelme csak még jobban egységbe kovácsolja majd. Felsorolja a háborúskodás további okait: a nemzetközi szerződések aláírásában rejlő kényszer, a korábbi szövetségesek idővel változó érdekei, határviták, kereskedelmi viták, az uralkodók örökösödése, s a köztük felvillanó személyes sérelmek, valamint a kontinentális erőegyensúly kérdése, amidőn kevesen veszik jó néven a másik állam túlságos megerősödését. Mind ezek ellen csakis egy nemzetközi szervezet felállítása jelenthet védőpajzsot.

Az Általános Szövetség részére öt alapcikkelyt javasol.

Első cikkely: A szerződés aláírásának indítékai. A belőlük származó kilenc előny:

1. hogy az összes eljövendő századokra kölcsönösen teljes biztonságot teremtsenek egymás számára a kül-háborúk súlyos csapásai ellen;

7 Abbé de Saint-Pierre: *Az örök béke-tervezet rövid foglalata*, 44. o.

2. hogy az összes eljövendő századokra kölcsönösen teljes biztonságot teremtsenek egymás számára a polgárháborúk súlyos csapásai ellen;
3. hogy az összes eljövendő századokra kölcsönösen teljes biztonságot teremtsenek egymás számára államaik épségének fennmaradására;
4. hogy a legyengülés időszakában kölcsönösen nagyobb biztonságot teremtsenek egymás számára afelől, hogy saját személyük és családjuk, a nemzetben belül fennálló rend szellemében, megmarad a hatalma birtokában;
5. hogy hadügyi költségeik tetemes csökkentését kölcsönösen megvalósíthassák s mindazonáltal mégis növeljék saját biztonságukat;
6. hogy a folyamatos és biztonságos kereskedelemről származó évi haszon igen jelentékeny növekedését kölcsönösen elérhessék;
7. hogy kölcsönösen jóval könnyebben és rövidebb idő alatt érjék el államuk belső fejlődését, illetőleg viszonyainak javulását a törvények és rendeletek tökéletesítése folytán és számos nagyszerű intézmény hasznossága révén;
8. hogy jövőbeni vitás kérdéseik gyorsabb, veszélytelenebb és költségektől mentes elintézésében kölcsönös és teljes biztonságot teremtsenek egymás számára;
9. hogy jövőbeni szerződéseik és kölcsönös ígéreteik gyors és pontos végrehajtásában kölcsönös és teljes biztonságot teremtsenek egymás számára.⁸

Végezetül az első cikkely felszólítaná a csatlakozó államokat a korábbi békeszerződések maradéktalan betartására, a területi status quo végleges fenntartására, illetve azon igyekezet gyakorlására, hogy az összes többi keresztény államokat is a csatlakozásra rávegyék.

Második cikkely: A szövetségesek hozzájárulása a Szövetség tartósságának második eszköze.

A részt vevő államok jövedelmeik és államfenntartási költségeik arányában járulnának hozzá a szövetség közös kiadásaihoz.

Harmadik cikkely: Állandó bíraskodás. A Szövetség tartósságának harmadik szükséges eszköze.

Kategorikus és végleges lemondás a fegyverhasználatról. A vitás ügyeket az Állandó Közgyűlés székhelyén a többi tag által megvalósított békéltetés hivatott rendezni. Ha ez nem jár eredménnyel, a vitában szereplő felek alávetik magukat a teljhatalmú tagállami megbízottak döntésének.

Negyedik cikkely: A szerződésszegő szövetséges hatalom megbüntetésére – a Szövetség tartósságának negyedik eszköze.

Ezen cikkely, kivételt képezve az előzőben rögzített pacifizmus alól, össz-szövetségi hadjárat megindítását rendeli el azon tagok ellen, akik a szövetség döntéseit megtagadják végrehajtani, ezekkel ellentétes szerződéseket kötnek, avagy háborúra készülnek.

Ötödik cikkely: Szótöbbséggel hozott döntések. A Szövetség tartósságának ötödik szükséges eszköze.

Az Állandó Közgyűlésen a dinasztiai teljhatalmú megbízottai az ideiglenes döntéseket

8 Saint-Pierre, i.m., 55-56. o.

egyszerű szótöbbséggel, a végleges döntéseket háromnegyedes szótöbbséggel fogadnák el. Az öt cikkelyen ugyanakkor csak egyhangú beleegyezéssel lehetne változtatni.

III.2. Második indítvány⁹

„Ez az öt szakasz elegendő ahhoz, hogy tökéletes biztosítékot nyújtson a már megkötött és a jövőben megkötendő békeszerződések betartására, hogy a béke mind az államokon belül, mind azokon kívül zavartalan lehessen.”

Eme indítványban Saint-Pierre szerint az első aláírások megindulásától számított öt-hat hónapon belül majdnem minden európai állam csatlakozna, nem kívánván a többinek egyszerre az ellenségévé válni. Ezen körülmény és fenyegetés egyszersmind garantálná, hogy a hatalmak elállnak majd a háborútól, hiszen reményük sem lehet a győzelemre egyidejűleg Európa összes többi hatalma ellen.

Pontosít a képen azzal, hogy a fenti indokok mellett a szövetségből való kilépést is *casus belliként* határozza meg, amelyet a szövetségnek joga és kötelessége fegyveresen megakadályozni.

III.3. Harmadik indítvány¹⁰

„A császár legfontosabb tárgyalásainak arra kell irányulniok, hogy ezt az öt alapcikelyt a legtöbb uralkodóval aláírassa.”

A szerző ezen indítványát a német-római császár meggyőzésére szenteli, aki ebben az időben a fiúörökös nélküli VI. Károly volt; mint magyar király, a III. Károly nevet viselte, s Mária Terézia és a Pragmatica Sanctio atyjaként vált ismertté.

Bár Saint-Pierre elismeri, olybá tűnhet, a kisebb és gyengébb országoknak égetőbb érdeke lenne egy ilyen szövetséghez csatlakozni, mégis bőven van indok a kor decentralizált óriásállamának vezetője számára is.¹¹ Tesz egy igen finom utalást a Német-Római Birodalom lassú és fokozatos hanyatlására és rámutat a biztonságra, amely a császárság és a Habsburg-ház hosszútávú stabilitását és fennmaradását szolgálná. Találkozunk ezen kívül egy felsorolással, amelyben a szerző megemlíti több tucat országot, több nagyhatalmat is ideértve, amelyek szerinte már hajlanak tervezetének elfogadására.

III. 4. Negyedik indítvány¹²

„A francia király legfontosabb tárgyalásai arra irányulnak, hogy az Alapszerződést minél több uralkodóval aláírassa.”

9 Saint-Pierre, i.m., 66. o.

10 Saint-Pierre, i.m., 70. o.

11 A birodalom államainak laza szövetségi berendezkedése Saint-Pierre számára bevallottan is ihletet nyújtott.

12 Saint-Pierre, i.m., 79. o.

Saint-Pierre, maga is francia lévén, nagylelkű bókokkal indítja könyvének eme részét, kihangsúlyozandó a francia király presztízsét és országának párját ritkító hatalmi jelentőségét. Ismételten elismeri, hogy a jelentékeny mértékű geopolitikai hatalommal ugyancsak jelentékeny mértékű igények és hatalmi ambíciók járnak együtt, s megkísérli tizenkét pontban bebizonyítani, hogy az alapszerződéshez való csatlakozás ennek ellenére lényegesen nagyobb hasznot hozna a francia állam számára.

Ezek:

- A király jövedelmének tetemes növekedése a szokásos katonai költségek csökkenése folytán
- Mentesség a háborúval járó rendkívüli katonai kiadások alól
- A király és az állam vesztesége, amelyet a háború miatt szünetelő külkereskedelem okoz
- A Kelet-Indiai Társaság veszteségei¹³
- A pénzügyi viszonyok tökéletesítése¹⁴
- A mesterségek tökéletesítése. Útjavítások, stb.
- A kollégiumok, kórházak és manufaktúrák tökéletesítése
- A francia jogrend tökéletesítése¹⁵
- Az aláírás és az alá nem írás előnyeinek összehasonlítása¹⁶
- A hódító és békéltető dicsőségének összehasonlítása
- A királyi ház hosszú fennállásának biztonsága, e biztonság lényeges növekedése
- Eljövendő távoli, fel nem mérhető előnyök

III. 5. Ötödik indítvány¹⁷

„Az összes többi európai hatalmasság legfontosabb tárgyalásainak arra kell irányulniuk, hogy az Alapszerződést a legtöbb uralkodóval aláírassák.”

Az utolsó indítvány a többi európai nagyhatalom vezetőihez szól.

Spanyolországhoz beszélve Saint-Pierre négy, azon ország számára különösen lényeges előnyt említ. Ezek közül az első felhívja a spanyol király figyelmét az igen

13 Következésként visszatérő jelenség volt, hogy háború idején a francia gyarmatoknak – különösen Indiában – komoly hanyattatásokat kellett elszenvedniük. Ennek oka az volt, hogy Anglia, később Nagy-Britannia, még később az Egyesült Királyság, mint Franciaország történelmi riválisa, rendszerint az ellenkező oldalon küzdött, s hadiflottája a századokon átívelve szinte mindig erősebbnek bizonyult a francia haditengerészetnél, amely tény elvágta a gyarmatokat, kiteve őket megszállások és blokádok sorozatának.

14 Itt elsősorban egy adóreformról van szó, amely megfelelő végrehajtásához Saint-Pierre szerint tartós békeidő szükséges.

15 Itt a pereskedések okainak és számának csökkentésével tervez jelentős megtakarítást elérni.

16 A szerző ebben a pontban helyesen világít rá a királyság belső ellenségeinek, lázadóinak fenyegetésére, amelyet szerinte a rivális uralkodóházakkal ápoljt jó viszony ellensúlyozhatna, tőlük forradalom esetén biztos segítségre számíthat.

17 Saint-Pierre, i.m., 92. o.

nagy földrajzi távolságra ibériai uradalma és a javarészt dél-amerikai gyarmatbirodalma között, figyelemztetve őt a lázadási veszedelemre, amely háború esetén ezen gyarmatokon felütheti a fejét.¹⁸ Szót emel a gazdasági előnyök mellett, amelyekkel a gyarmatok nemzetközi kereskedelem előtti megnyitása kecsegtetne, illetve amit a nemesfém-szállító hajók felfegyverzésének és haditengerészeti kíséretének leállítására hozna. Végezetül azt ígéri, a Nagyszövetség maradéktalanul garantálná a spanyol örökösödést – amely a mű keletkezésének idején a legfrissebb, nem sokkal korábban véget ért nagy háború tétje volt –, és átvállalná az afrikai, Ceuta környéki védelmi kiadások jelentős részét, mivel a nemzetközi szervezet egyik fő feladata a külső határok védelme lenne.

Nagy-Britanniához szólva is a stabilitást emeli ki, mint fő hasznot, mind a bel-, mind a külpolitikában, különösképpen a kereskedelem, a parlament, valamint a Hannover-ház német területeinek megmaradása ügyében.

Ami a Lengyel-Litván Nemzetközösséget illeti, Saint-Pierre azt ígéri, a Nagyszövetség a trónöröklést, illetve az ezt elősegítő Pacta Conventát itt is szavatolja majd – akár a kaotikus lengyel parlamenttel szemben is –, mitöbb, a török határon állomásozó haderők költségeinek több mint kilencven százalékát átvállalja majd. Említést tesz ismét az általános előnyökről, valamint a császár hatalmának és befolyásának korában tartásáról.

IV. Összegzés

Az örökbéke-tervezet rövid foglalatla hat végkövetkeztetéssel zárul, amelyet érdemes szó szerint is idézni:¹⁹

1. Az öt alapcikkely aláírása nélkül nem reménykedhetünk semmiféle általános védszövetségben, a részleges szövetségek pedig mindig háborúra vezethetnek.
2. Általános Szövetség nélkül nem lehet szó elegendő számú bíráról, sem pedig állandó bíraskodásról.
3. Két szövetséges között már meglevő és jövőbeni vizálynak véget vető állandó bíraskodás nélkül tartós szövetség nem képzelhető el.
4. Tartós, Általános Szövetség és állandó bíraskodás nélkül egyetlen ígélet betartására sincs semmiféle biztosíték, nincs tartós béke.
5. Általános és Állandó Közgyűlés nélkül nincs lehetőség megegyezésre az egyes cikkelyeket illetően, amelyek az általános védszövetség tökéletesítéséhez és megerősítéséhez szükségesek, egyetlen vitás kérdésben sincs döntés, nincs rendszeresség az arányos adóztatásban.
6. Tartós és általános védszövetség nélkül nincs remény a bel- és külháborúk okozta

18 A spanyol gyarmatok többsége végül valóban Spanyolország európai kálváriájának idején, a napóleoni háborúk alatt kiáltotta ki függetlenségét, kihasználva gyarmatosítójuk pillanatnyi gyengeségét.

19 Saint-Pierre, i.m., 133-134. o.

büntettek és szörnyűségek megszűnésére, nincs remény az egyetértésre, a dogmák és vallási szakadások által megosztott keresztény nemzetek egymás iránti türelmére.

Úgy vélem, minden szubjektív és utólagos tudálékosság vádja nélkül kijelenthetjük, hogy az apát tervei kiemelkedően ambiciózusak voltak, alkalmanként naivitásba átszápó optimizmussal. Bár megvalósításra nem került, a szövetségi tervezet a „felvilágosodás” eszmei áramainak fősodratába került, meglehetősen népszerűsége szert téve ott. Ennek hozományaként befolyásos levelezőtársai kérésére a forradalmi ideológus, Jean-Jacques Rousseau az 1750-es években két kötetben tárgyalta ki az apát munkásságát,²⁰ amelyet 1761-ben, *Az örök béke tervezete* címen jelentetett meg, a saját gondolataival egészítve ki Saint-Pierre ambiciózus elképzeléseit.

Ami a megvalósítást illeti, Rousseau úgy gondolta, már egyetlen nap elteltével az örökbéke-szövetség égisze alatt azonnal meggyőzné az összes uralkodót ennek mérhetetlen hasznairól. Akik akkor és ott ellene voltak, azok ugyanolyan hévvel védenék azt. A megvalósítás fő ellensége az uralkodók alatt lévő önző miniszteri réteg, akik a saját egzisztenciájuk veszélyeztetését látják a tervezetben. Rousseau szerint a békés megvalósítás esélye emiatt elenyészőnek látszik, s az erőszak, a véres forradalom eszközét javasolja.²¹

Forrásjegyzék:

ERASMUS: *A béke panasza*. Uj Könyvtár, 1948.

GEYL, Pieter: *History of the Dutch-Speaking Peoples: 1555-1648*. Phoenix Press Series, 2001.

NÉMETH István: *Európa-tervek 1300-1945. Visszapillantás a jövőbe*. ELTE Eötvös Kiadó, 2001.

SAINT-PIERRE, Charles-Irénée Castel de: *Az örökbéke-tervezet rövid foglalata*. Kriterion Könyvkiadó, 1979.

<https://www.britannica.com/> (letöltve: 2020.09.11.)

20 Ezek címe *Az örök béke absztrakcja* és *Az örök béke megítélése* volt.

21 Németh István: *Európa-tervek 1300-1945. Visszapillantás a jövőbe*, 88-89. o.

A KÖZJEGYZŐI OKIRATSZERKESZTÉS, MINT KÖZHATALMI TEVÉKENYSÉG

A közjegyzői okiratokhoz fűzött minősített bizonyító erő, az okirati bizonyítás térnyerése, a közjegyzői okiratokba foglalt követelés peres eljárás nélküli végrehajthatósága következtében méltán nevezhetjük a közjegyzői okiratokat „a megelőző igazságszolgáltatás sarokkövének.”² Jelen tanulmány célja a közjegyzői okiratszerkesztési tevékenység és az ennek során érvényesülő eljárási garanciák bemutatása, kitekintéssel a vonatkozó hatályos szlovák és román szabályozásra.

I. A közjegyzői okirat, mint közokirat

A közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény (Közjtv.) 111. § (1) bekezdése szerint közjegyzői okirat az ügyleti okirat és a ténytanúsítvány. A (2) és (3) bekezdés értelmében a közjegyző által a törvényben írt alakszerűségek megtartásával készített közjegyzői okirat, ennek hiteles kiadmánya és hiteles másolata, valamint a közjegyző minősített elektronikus aláírásával ellátott közjegyzői okirat, ennek hiteles kiadmánya és hiteles másolata közokirat, illetve elektronikus közokirat. A polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (Pp.) 323. § (1) bekezdése értelmében a közokirat olyan papír alapú vagy elektronikus okirat, amelyet bíróság, közjegyző vagy más hatóság, illetve közigazgatási hatóság ügykörén belül jogszabályban meghatározott módon és alakban állított ki. A teljes bizonyító erejű okirat fogalmát a Pp. 325. § (1) bekezdésének a-h) pontjai határozzák meg, mely szerint a teljes bizonyító erejű magánokirat olyan okirat, amelyet nem hatóság állított ki és megfelel a törvényben előírt alakszerűségnek. Egyszerű magánokirat az olyan okirat, melyet a teljes bizonyító erejű magánokiratra vonatkozó rendelkezések meg nem tartásával állítottak ki. A kontinentális jogrendszerbeli közokirat-fogalom a Jenard-Möller jelentésen alapul, és kiemelkedő jelentőséggel bír az Európai Unión belül a közokiratok szabad áramlása és így az egyszerűbb, hatékonyabb jogérvényesítés tekintetében. E meghatározás szerint a közokirati minőség feltétele, hogy azt hatóság állítsa ki, melynek tevékenysége az

1 PhD-hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, témavezető: Dr. habil. Király Lilla egyetemi docens.

2 Harsági Viktória: A közokiratok szerepe és jövője az európai igazságügyi térségben. In: Polgári és polgári eljárásjogi szabályok átalakulása az Európai Unió jogában, a Magyar Országos Közjegyzői Kamara negyedik műhelykonferenciája, Budapest 2009. április 2., 23. o.

okirat tartalmára kell vonatkozzon és az okiratnak a kiállítás helye szerinti országban végrehajthatók kell lennie.³

A közokirat és a teljes bizonyító erejű magánokirat közötti lényeges különbség tehát azok bizonyító erejében rejlik. A közokiratot az ellenkező bizonyításig valódinak kell tekinteni és teljes bizonyító erővel bizonyítja azt, hogy a kiállítója a benne foglalt intézkedést megtette, valamint a határozatot a benne foglalt tartalommal meghozta, teljes bizonyító erővel bizonyítja továbbá a benne foglalt adatok és tények valódiságát és a benne foglalt nyilatkozat megtételét, annak idejét és módját.⁴ Ellenbizonyításnak a közokirattal szemben is van helye, kivéve, ha azt a törvény kizárja vagy korlátozza. Ezzel szemben a magánokirat az ellenkező bizonyításáig teljes bizonyító erővel azt bizonyítja, hogy a benne foglalt nyilatkozatot annak aláírója megtette, elfogadta vagy magára nézve kötelezőnek ismerte el. Míg tehát a közokirathoz a valódiság vélelme – miszerint az okiratot az ellenkező bizonyításáig úgy kell tekinteni, hogy az teljes egészében a kiállítójától származik –, addig a teljes bizonyító erejű magánokirathoz csupán hamisítatlanság vélelme fűződik, ami azt jelenti, hogy amennyiben az okiraton szereplő aláírás valódisága nem vitás, úgy az aláírást megelőző szöveget meg nem hamisítottnak kell tekinteni.⁵

A 36/1995. számú törvény a közjegyzőkről és a közjegyzői tevékenységről (továbbiakban: román közjegyzői törvény) 7. cikke szerint a közjegyző által kiállított, lepecsételt és aláírt okirat közhiteles, és a törvényben meghatározott bizonyító és adott esetben végrehajtható erővel rendelkezik. A Szlovákiában működő közjegyző által készített okirat közokirat, melynek tartalmáért felelősséggel tartozik.⁶

1. A közjegyző által készített ügyleti okirat

Az Európai Unió tagállamainak többségében ún. latin típusú közjegyzőség működik, melynek főbb ismérvei, hogy a közjegyzők jogvégzett, közhitelességgel felruházott személyek, akik kinevezésüket az államtól nyerik, tevékenységük során ügyleti okiratokat és ténytanúsítványokat készítenek, nemperes eljárásokat folytatnak le, s az általuk készített közjegyzői okiratok legtöbb esetben közvetlenül végrehajthatók, valamint eljárásuk során fokozott törvényi garanciáknak kell érvényesülniük.⁷ A latin típusú rendszerben működő közjegyző tevékenysége során megállapítja a felek személyazonosságát, legitimációját,

3 Máté Viktor-Molnár Ágnes-Raus Csaba-Sajben Tamás: Külföldi közokiratok a gyakorlatban. Harmadik, átdolgozott és bővített kiadás. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2018. 79.o.

4 Pp. 323. § (3) bek.

5 Szécsényi-Nagy Kristóf: A közjegyzői nemperes eljárások. A közjegyzői okirat. In: Varga István (szerk.): A polgári nemperes eljárások joga, ELTE Eötvös Kiadó, második, átdolgozott kiadás, Budapest, 2013. 868.o.

6 Máté Viktor-Molnár Ágnes-Raus Csaba-Sajben Tamás (2018) i.m. 449.o.

7 Máté Viktor-Molnár Ágnes-Raus Csaba-Sajben Tamás (2018) i.m. 132.o.

felel az okirat tartalmának jogszerűségéért.⁸ Az okiratszerkesztés során érvényesülő garanciarendszer két csoportra osztható: a jogszabályi előírások egyrészt az okirat anyagi érvényességének létrejöttét (ügylél személyes megjelenésének kötelezettség, ügyleti akarat feltárása, jogi kioktatás), másrészt az okirat manipulálásának megakadályozását szolgálják (az okirat elkészítésére vonatkozó szigorú formai követelmények előírása).⁹

A közjegyzői okirat elkészítése három szakaszra tagolódik: az első az ügyfelek azonosítása (bevezető rész), második szakasz az ügyleti akarat észlelése és rögzítése (érdemi rész), a harmadik pedig az akaratazonosság tanúsítása (záradék).¹⁰ Ennek megfelelő eljárást kell követnie a román közjegyzőnek a román közjegyzői törvény 90. cikk (2) bekezdése, valamint 99. és 100. cikke értelmében. A közjegyző az okirat elkészítése során felel azért, hogy az okirat a valóságnak megfelelően tartalmazza a jelenlétben történt tényeket, ennek során köteles meggyőződni a fél ügyleti képességéről és jogosultságáról, valódi szándékáról, köteles tájékoztatni a felet a jogügylet lényegéről és jogkövetkezményéről, köteles a fél nyilatkozatát világosan és egyértelműen írásba foglalni. Köteles továbbá a közjegyzői okiratot a fél előtt felolvasni (tanúsítványt csak akkor, ha azt a Közjtv. kifejezetten előírja), és az okiratban rögzíteni a felolvasás kezdő és végső időpontját. A román közjegyzői törvény szintén úgy rendelkezik, hogy a közjegyző eljárása során köteles megállapítani a felek személyazonosságát és meggyőződni cselekvőképességükről,¹¹ továbbá arról, hogy a felek által elérni kívánt cél törvényes-e és a jogkövetkezményekről megfelelő tájékoztatást kell nyújtania, valamint a magyar közjegyzőhöz hasonlóan az okiratot a felek előtt fel kell olvasnia.¹² A szlovák közjegyzői törvény¹³ az okirat tartalmi elemeinek felsorolása körében rendelkezik arról, hogy az okirat tartalmazza a felek cselekvőképességére való utalást, azt, hogy a felek személyazonosságát hogyan állapították meg, magát a jogi aktust, illetve hogy az okiratot a felek elolvasás után elfogadták.¹⁴

Fontos hangsúlyozni, hogy a magyar jogban a közjegyző kioktatási kötelezettsége nem egyenlő a jogi tanácsadással. A közjegyző kioktatással segíti a feleket jogaik gyakorlásában és kötelezettségeik teljesítésében.¹⁵ Ennek során a közjegyző a vonatkozó jogszabályok tartalmáról és a várható jogkövetkezményekről köteles a feleket pártatlanul tájékoztatni.¹⁶ A magyar szabályozással ellentétben mind a román, mind

8 Bolás, Juan Alfonso: A közokiratok szabad áramlása az Európai Unió országaiban. In: *Közjegyzők Közlönye*, 2001. 11. szám, 10.o.

9 Harsági (2009) i.m. 27.o.

10 Kengyel Miklós: *Magyar polgári eljárásjog*, Osiris Kiadó, Budapest 2006. 508.o.

11 Román közjegyzői törvény 9. cikk (1) bek., 78. cikk (5) bek.

12 Román közjegyzői törvény 92. cikk (1) bek.

13 A Szlovák Nemzeti Tanács 323/1992. számú törvénye a közjegyzőkről és a közjegyzői tevékenységről (továbbiakban: szlovák közjegyzői törvény) 36.-37. §

14 Szlovák közjegyzői törvény 47. § d)-h) pont.

15 Közjtv. 1. § (2) bek.

16 Szécsényi-Nagy Kristóf (2013) i.m. 872. o.

a szlovák közjegyzők jogosultak tanácsadás nyújtására.¹⁷

Az ügyleti okirat közhitelesen tanúsítja a jogügyletre vonatkozó akaratnyilvánítás tényét. Közjegyzői okiratba foglalható bármilyen jogügylet, amely lehet egyoldalú jognyilatkozat (végrendelet, meghatalmazás, tartozáselismerés, stb.) vagy többoldalú jogügylet (adásvételi szerződés, bérleti szerződés, kölcsönszerződés, társasági szerződés, stb).¹⁸A jogügylet, nyilatkozat közjegyzői okiratba foglalásának fontos akadályja, hogy a közjegyző köteles a közreműködést alakszerű végzéssel megtagadni, ha az kötelességével össze nem egyeztethető, így különösen, ha közreműködését olyan jogügyletnek kéri, amely jogszabályba ütközik vagy jogszabály megkerülésére irányul, vagy amelynek célja tiltott vagy tisztességtelen, valamint akkor is, ha az általa észlelt aggályos körülmény okiratban történő feltüntetése ellen a fél tiltakozik, valamint, ha a fél nem szolgáltat adatot a személyazonosság megállapításához, úgyszintén akkor is, ha a személyazonosság megállapítása alapjául szolgáló okmány érvénytelen.¹⁹ Mind a szlovák, mind a román törvény tartalmaz a közreműködés megtagadására vonatkozó szabályokat: a szlovák szabályozás²⁰ a magyar előírásokkal egyezően határozza meg a közreműködés megtagadásának okait azzal, hogy a szlovák közjegyző akkor is megtagadhatja a közreműködést, ha díját és készkiadásait a fél nem téríti meg,²¹ illetve, ha a fél az okirat elkészítésében nem működik közre.²² A román közjegyzői törvény szerint a közjegyző szintén köteles megtagadni az okirat kiállítását, ha annak tartalma törvénybe vagy jóerkölcsbe ütközik,²³ megtagadhatja továbbá az közreműködést, ha a szükséges dokumentáció hiányos, a tiszteletdíját nem fizették meg, vagy ha a fél azonosítása nem lehetséges, illetve a fél ítélőképessége hiányzik.²⁴

Az okiratszerkesztés során érvényesülő további garanciákat, mint a közjegyzői okirat kötelező tartalmi elemeit a Közjtv. 129. §-a határozza meg. Tartalmát tekintve lényegében azonos szabályozási módot követ a szlovák közjegyzői törvény 47. §-a és a román közjegyzői törvény 84. cikke. A közjegyzői okira vonatkozó szigorú alaki előírásokat - úgymint rövidítések mellőzése, fontosabb számok betűvel történő kiírása, javítás esetén követendő eljárás, ügyszám, oldalszámozás, több lapból álló okirat összefűzése, okirat aláírása – a Közjtv. 115-119. §-a tartalmazza. A közjegyzői okirat alakására vonatkozó előírásokat tartalmaz a szlovák közjegyzői törvény 42-44. §-a.

17 Szlovák közjegyzői törvény 5. §, román közjegyzői törvény 79. cikk (2) bek.

18 Szécsényi-Nagy Kristóf (2013) i.m. 870.o.

19 Közjtv) 3. §, 5. §, 122. § (6) bek.

20 Szlovák közjegyzői törvény 36.-37. §

21 Szlovák közjegyzői törvény 36. § (2) bek., vö. 22/2018. (VIII.23.) IM rendelet a közjegyzői díjszabásról (Díjrendelet) 20. § (2)-(3) bekezdés: A munkadíj és költségterítés a közjegyzői eljárás befejezésekor esedékes. A közjegyző által készített okiratot, tanúsítványt, kiadmányt, másolatot, kivonatot és bizonyítványt a fél részére a munkadíj és költségterítés megfizetése után lehet átadni.

22 Szlovák közjegyzői törvény 36. § (3) bek.

23 Román közjegyzői törvény 9. cikk (2) bek.

24 Román közjegyzői törvény 86. cikk (2) bek.

2. A közjegyzői tanúsítvány

A ténytanúsító okiratban a közjegyző a jogi jelentőségű tényeket közhitelesen tanúsítja jegyzőkönyvi vagy záradéki formában,²⁵ ebből következően a tanúsítvány formáját és rendeltetését tekintve eltér a közjegyző által készített ügyleti okirattól. A közjegyző tanúsítványt állít ki a) arról, hogy a másolat az előtte felmutatott okirattal megegyező, b) a fordítás helyességéről (amennyiben az eljáró közjegyző idegen nyelvű okirat készítésére jogosult), c) az aláírás és kézjegy valódiságáról, d) az okirat felmutatásának időpontjáról, e) a nyilatkozat vagy értesítés közléséről, f) tanácskozásról és határozatról, g) egyéb jogi jelentőségű tényről, h) váltó, csekk és más értékpapír óvásáról, i) a közhitelességű nyilvántartás tartalmáról.²⁶ A román közjegyzői törvény 11. szakasza a „más közjegyzői eljárások” közé sorolja az aláírások és pecsétek hitelesítését, keltezés tanúsítását, jogszabályban meghatározott tények tanúsítását, másolat hitelesítést, fordítás hitelesítést, váltó, csekk és más értékpapír óvásáról szóló tanúsítvány kiállítását, másolatok kiadását eredeti okiratról.²⁷ A szlovák közjegyzői törvény is közel azonos szabályozást követ, miszerint a közjegyzői jogilag jelentős tények igazolására jogosult, e körben másolatot és aláírást hitelesít, dokumentum benyújtását igazolja, váltó óvásáról tanúsítvány készít, közgyűlések menetét tanúsítja, igazolást állít ki személy életben létéről, külön törvényben írt feltételek teljesítéséről, egyéb jogi jelentőségű tényekről.²⁸

A felsorolás egyik nemzeti szabályozásban sem taxatív jellegű:²⁹ a Közjtv. és a szlovák közjegyzői törvény kifejezett olyan tények tanúsítást teszi lehetővé, melyekhez jogkövetkezmény fűződik, míg a román közjegyzői törvény szerint egyéb tények akkor tanúsíthatók, ha e hatáskört a törvény nem utalja más szerv kizárólagos hatáskörébe.

Fentiek értelmében hazánkban a közjegyző jogilag jelentős tényeket akkor tanúsíthat, ha ennek megtörténte vagy elmaradása jogkövetkezménnyel jár és a tanúsítani kért eljárást a közjegyző jelenlétében folytatták le. Ebből következően a közjegyzőnek meg kell tagadnia a közreműködést, ha a tény vagy körülmény tanúsításhoz jogkövetkezmény nem fűződik, így erre vonatkozóan a Közjtv. 136. § (1) bekezdésének g) pontjával összefüggésben a felet nyilatkoztatni kell és ezt az okiratban fel kell tüntetni. Megtagadási ok továbbá, ha a fél valamely releváns tény, körülmény rögzítésének mellőzését, vagy annak valóságtól eltérő módon történő rögzítését kéri.³⁰ A Közjtv. 136. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy tanúsítvány kiállítása során a közjegyzői okiratra vonatkozó általános szabályokat kell alkalmazni azzal, hogy a közjegyző felelőssége a tanúsítvány, mint közokirat alaktságának megtartásáért³¹ és a tanúsítvány

25 Közjtv. 111. § (1) bek.

26 Közjtv. 136. § (1) bek.

27 Román közjegyzői törvény 11. szakasz A., B., C., D., E., G., H. pontjai

28 Szlovák közjegyzői törvény 56. § (1) bek.

29 Közjtv. 144. § (1) bek., szlovák közjegyzői törvény 56. § (1) bek. i) pont, román közjegyzői törvény 150. cikk (1) bek. g) pont.

30 Szécsényi-Nagy Kristóf (2013) i.m. 876. o.

31 Nem tekinthető közokiratnak az a tanúsítvány, amelyet a közjegyző a Közjtv. 136. §-147.

tartalmi valódiságáért áll fenn. Mivel a közjegyző jogi jelentőségű tényeket tanúsít, a fél ügyleti akarata irreleváns és az akaratazonosság fogalma sem értelmezhető,³² a közjegyzőt kioktatási kötelezettség nem terheli és az okiratot a Közjtv. 120. § (1) bekezdés d) pontja szerint felolvasni sem kell, ez alól a Közjtv. 120. § (2) bekezdése szerint kivételt jelent, ha a fél vagy a képviselő írástudatlan, olvasásra vagy nevének leírására képtelen, nem ért azon a nyelven, amelyen a közjegyzői okirat készül, vak vagy ügyleti tanúk bevonását kéri.

3. A közjegyzői okirat joghatása

Ahogy már fentebb utaltunk rá, a közjegyzői okiratok törvényben meghatározott bizonyító erővel rendelkeznek. Az ügyleti okirat továbbá közvetlenül végrehajtható okiratnak minősül. A Közjtv. 112. § (1) bekezdése szerint a közjegyző végrehajtási záradékkal látja el a közjegyzői okiratot, ha az tartalmazza a) a szolgáltatásra és ellenszolgáltatásra irányuló vagy egyoldalú kötelezettségvállalást, b) a jogosult és kötelezett nevét, c) a kötelezettség tárgyát, mennyiségét (összegét) és jogcímét, valamint d) a teljesítés módját és határidejét. A (2) bekezdés szerint amennyiben a kötelezettség feltételnek vagy időpontnak a bekövetkezésétől függ, a végrehajthatósághoz az is szükséges, hogy a feltétel vagy időpont bekövetkezését közokirat tanúsítsa. Ezen rendelkezések alapján akkor van helye végrehajtásnak, ha a közjegyzői okiratba foglalt követelés bírósági végrehajtási útra tartozik, és ha a követelés teljesítési határideje letelt. A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.) 23/C. § (1), (2) és (5) bekezdései lényegében megismétlik a Közjtv. végrehajthatóságra vonatkozó rendelkezéseit.

A közvetlen végrehajthatóság elsődleges funkciója a hitelezővédelem:³³ a hitelezőnek az adós esetleges nem teljesítése esetén a követelés behajtása érdekében nem kell bírósághoz fordulnia és egy hosszadalmas, költséges peres eljárásban bizonyítania a követelés fennálltát, a tartozás lejártóságát, jognyilatkozatai jogszerűségét stb., hiszen a közjegyző előtt a követelés lejárttá válását követően bármikor végrehajtási záradék kiállítása iránti kérelmet terjeszthet elő. Ennek ismeretében a gazdasági szereplők bátrabb döntéseket hozhatnak, mert követelésük nagyobb eséllyel, rövidebb idő alatt térülhet meg. Kiváló példája ennek, hogy a gyakorlatban - mind a lakossági, mind a vállalati hitelezés vonatkozásban - a hitelező folyósítási feltételként írja elő, hogy a kölcsönszerződést közokiratba foglaltan kell megkötöniük a feleknek, vagy a magánokiratban megkötött szerződés alapján az adósnak közokiratba foglalt egyoldalú kötelezettségvállaló nyilatkozatot kell tennie arra vonatkozóan, hogy a szerződésből eredő fizetési és egyéb kötelezettségeit határidőben teljesíteni fogja. A közjegyzői okirat

§-ában foglaltak megsértésével készített (Közjtv. 147/A. §)

32 Szécsényi-Nagy Kristóf (2013) i.m. 876. o.

33 Kiss Daisy: Per vagy nem per? Kérdések és válaszok a polgári nemperes eljárások témaköréből. HVG-ORAC, Budapest, 2008. 618.o.

e joghatása egyrészt a közjegyző jogállásából és tevékenysége közhatalmi jellegéből, másrészt a közjegyzői okiratszerkesztés garanciális szabályaiból következik.³⁴ E szabályok garantálják, illetve igazolják azt, hogy a közjegyző előtt együttesen megjelent és beazonosított felek akarata az okiratban foglaltakkal ténylegesen megegyezik, a felek számára az okiratban foglalt jognyilatkozat vagy szerződés rendelkezése világos, egyértelmű, hiszen azt a közjegyző részükre felolvasta, elmagyarázta, tovább az ügylettel kapcsolatos kérdéseiket megválaszolta. A hitelezővédelem mellett a közjegyzői okiratok közvetlen végrehajthatóságának jelentősége vitathatatlan továbbá a peres eljárások számának csökkenése tekintetében is, így az ügyleti okiratszerkesztést perelhárító célú nemperes eljárásnak nevezhetjük.³⁵ Nem elhanyagolható tény, hogy a jogilag szabályozott eljárásokban rendszerint az okiratot tekintik a legmegbízhatóbb bizonyítási eszköznek, így egy esetleges jogvitában komoly fegyvertény lehet. A jogtudomány a jogbiztonság erősödését és a perek gyors, gazdaságos befejezését kapcsolatba hozza az okiratokkal. A közjegyzői okirat a maga eszközeivel az igazságszolgáltatás tehermentesítését és a konfliktuscsökkenést szolgálja.³⁶

A ténytanúsítvány értelemszerűen nem bír közvetlenül végrehajthatósággal, hiszen nem rendelkezik a Közjtv. 112. § (1) bekezdésében írt feltételekkel. A Közjtv. 136. § (1) bekezdés e) pontjában írt nyilatkozat közléséről készített jegyzőkönyvi tanúsítvány azonban megfelel a Közjtv. 112. § (2) bekezdése szerinti, feltétel vagy időpont bekövetkezését tanúsító közokiratnak, amely a végrehajtás elrendelése szempontjából elengedhetetlen.

A román közjegyzői törvény 101. cikk (1) bekezdése értelmében a biztos és meghatározott követelést megállapító, közjegyző által hitelesített okirat a követelés behajthatóvá válásától végrehajtási jogcímet képez. Ugyanezt a rendelkezést ismétli meg a román polgári perrendtartási kódex³⁷ 639. cikk (1) bekezdése is. A szlovák végrehajtási törvény³⁸ 45. § (2) bekezdés c) pontja értelmében végrehajtási jogcímet keletkeztet a jogi kötelezettséget előíró olyan közjegyzői okirat, amely megnevezi a jogosultat és a kötelezettet, tartalmazza a jogalapot, a teljesítés tárgyát és határidejét, amennyiben az okiratban szereplő kötelezett a végrehajthatósághoz hozzájárult.

II. Közhatalomgyakorlás az okiratszerkesztés során

A jogtudományban már korábban sem volt kétséges, hogy az okiratszerkesztés polgári nemperes eljárás, amely során a közjegyző közhatalmat gyakorol.³⁹ A jogirodalom a mai

34 Kiss Daisy (2008) i.m. 618.o.

35 Szécsényi-Nagy Kristóf (2013) i.m. 874.o.

36 az 1991. évi XLI. törvény 111-119. §-ának indokolása

37 134/2020. számú törvény a Polgári Perrendtartásról

38 A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának 233/1995. számú törvénye a végrehajtókról és a végrehajtási tevékenységről

39 Kengyel Miklós (2006) i.m. 39.o., Kiss Daisy (2008) i.m. 589. o., Szécsényi-Nagy Kristóf (2013) i.m.867.o.

nem rendelkezik pontos fogalom meghatározással a nemperes eljárások tekintetében, hiszen a nemperes eljárások rendkívül sokfélék lehetnek, ezért nehéz valamennyi eljárásra érvényes leírást megalkotni. A nemperes eljárásokra vonatkozóan nincs egységes szabályozás sem, az egyetlen közös szabálynak a Pp., mint szubszidiárius jogszabály alkalmazását előíró rendelkezések tekinthetők.⁴⁰ A közjegyzői okiratszerkesztés nemperes eljárásként való deklarálása jogszabályi szinten csak 2015. július 1. napján történt meg, ekkor lépett hatályba a Közjtv. 1. § (5) bekezdése, miszerint e törvényben szabályozott közjegyzői eljárások polgári nemperes eljárások. A 650/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 31. cikke szerinti megfeleltetési nemperes eljárásról, valamint egyes igazságügyi tárgyú törvénymódosításokról szóló 2015. évi LXXI. törvény 19. § (1) bekezdése iktatta be a fenti rendelkezést, (2) bekezdése rendelkezett továbbá arról is, hogy a Közjtv. hatálya alá tartozó eljárások kérelemre indulnak.⁴¹ A módosító törvényhez fűzött előterjesztői indokolás a Közjtv.-ben szabályozott eljárásokra, mint atipikus nemperes eljárásokra utal, hivatkozva a 3/2004. Polgári jogegységi határozatra. A PJE határozat a közjegyzői okiratszerkesztés közhatalmi jellegének megítélésében tapasztalt eltérő bírói gyakorlat egységesítése céljából született. A Legfelsőbb Bíróság jogegységi tanácsa kimondta, hogy „a közjegyző közhatalmi tevékenységet gyakorol akkor, amikor közokiratot készít, így az e tevékenysége során okozott károkért a Ptk. 349. §-a alapján tartozik felelősséggel.”

A Legfelsőbb Bíróság jogegységi határozatában a következő, korábbi alkotmánybírói határozatokra hivatkozott:⁴² a 108/B/1992. AB határozat szerint a közjegyzőkre – a bírákhoz hasonlóan – szigorú garanciális szabályok vonatkoznak, úgymint közhitelesség, függetlenség, pártatlanság, törvényben szabályozott eljárásjogi keretek, amelyek az egyes eljárások illetve a jogérvényesítés hatékonyságát szolgálják, ennek alapján az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a közjegyző és ügyvéd eltérő jogállással bír. A 944/B/1994. AB határozat rámutatott, hogy a közjegyző tevékenysége nem gazdasági jellegű, hanem az állam igazságszolgáltatási funkciójának egyik jogalkalmazói tevékenysége. A 30/1994. (V.21.) AB határozat a közjegyzői eljárásokat következetesen nemperes eljárásként írja le, melyek egy csoportja valamely polgári, gazdasági, házassági, öröklési anyagi jogi igény érvényesítésére szolgál, míg az eljárások másik része nem kimondottan anyagi jogi igényérvényesítést, hanem más olyan cél elérését biztosítja, amelyeknél a közjegyző általi határozathozatal valamilyen anyagi jogi igény érvényesítését vagy a törvényesség megtartását, illetőleg helyreállítását segíti elő.

A Legfelsőbb Bíróság a közjegyző közjogi helyzetére és az általa végzett tevékenységekre alapítottnan megállapította, hogy a közjegyzőnek nincs olyan tevékenysége, amely ne volna közhatalmi jellegű. Ezt támasztja alá, hogy a külön törvényben szabályozott

40 Kengyel Miklós (2006) i.m. 37.o

41 Közjtv. 12. § (6) bek., Közjtv. 174. §

42 lásd még 27/1999. (IX.15.) AB határozat, 161/B/2000. AB határozat, 32/2002. (VII.4.) AB határozat, melyek a közjegyzői tevékenységet, mint az igazságszolgáltatás keretében tartozó jogszolgáltató tevékenységnek írják le.

közjegyzői nemperes eljárásokra vonatkozó törvények (Hetzv., Fmhtv., Kjn.)⁴³ már a Közjtv. fenti módosítását megelőzően is minden esetben a Pp.-re, mint szubszidiárius jogszabályra utaltak, illetve maguk a jogszabályok is nemperes eljárásnak minősítették a közjegyző eljárását.⁴⁴ A közjegyző jogállását a Közjtv. a módosítást megelőzően is általános érvénnyel határozta meg, ezért nyilvánvalóan nem jelenthető ki, hogy a közjegyző a fenti eljárásokkal összefüggésben nemperes eljárásokat lefolytató hatóság, míg az okiratszerkesztés vonatkozásában nem minősül annak. Az ügyleti okirat joghatása, a közvetlen végrehajthatóság is szorosan összefügg a közjegyző hatósági jogállásával, hiszen a végrehajtás nem más, mint állami kényszer útján valamely jog vagy követelés érvényre juttatása. Állami kényszer pedig kizárólag hatósági aktushoz kapcsolódhat, magánfelek megállapodáshoz nem.⁴⁵ A hatósági jelleget erősíti az is, hogy a közjegyző magánokiratot – az aláírási címpéldány tervezetét kivéve – a felek részére nem készíthet,⁴⁶ ellentétben a legtöbb latin típusú rendszerben működő közjegyzővel. Szlovákiában a közjegyző tevékenységével összefüggésben jogosult magánokiratot készíteni.⁴⁷

A hatályos jogi szabályozás szerint a szlovák közjegyző kinevezését az államtól nyeri, eljárása során csak a jogszabályok kötik, és köztisztviselő státusz illeti meg, a közjegyzői tevékenység közhatalom gyakorlását jelenti.⁴⁸ A román közjegyzői törvény értelmében a közjegyző közérdekű szolgálatot teljesít, hivatala független, hivatása gyakorlása során a közjegyzőt a törvény védi.⁴⁹

III. A közjegyző (közokiratszerkesztési) tevékenységének jellege az Európai Bíróság határozata alapján

A közjegyző okiratszerkesztési tevékenysége közhatalmi jellegének deklarálásával szinte egyidejűleg 2015. évben az Európai Bizottság pert indított Magyarországgal szemben az Európai Bíróság (EuB) előtt, az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (EUMSZ) 49. cikkére hivatkozással, miszerint Magyarország megsértette a Szerződés letelepedési jogra vonatkozó rendelkezéseit. A hivatkozott szabályozás szerint tilos a valamely tagállam állampolgárainak egy másik tagállam területén történő szabad letelepedésére vonatkozó minden korlátozás. Az EUMSZ. 51. cikke szerint közhatalom gyakorlásához tartósan vagy időlegesen kapcsolódó tevékenységekre a

43 A hagyatéki eljárásról szóló 2010. évi XXXVIII. törvény 2. § (1) bek; a fizetési meghagyásos eljárásról szóló 2009. évi L. törvény 1. § (1) bek; az egyes közjegyző nemperes eljárásokról szóló 2008. évi XLV. törvény 1. § (1) bek.

44 Rádonyi Dénes-Reviczky Renáta: Joghézagok egy nemperes eljárásban. Kérdőjelek a közjegyző okiratszerkesztési tevékenysége körül. In *Közjegyzők Közlönye*, 2015. 4. szám, 17. o.

45 Szécsényi-Nagy Kristóf (2013) i.m. 874.o.

46 Közjtv. 7. § (4) bek.

47 Máté Viktor-Molnár Ágnes-Raus Csaba-Sajben Tamás (2018) i.m. 449.o.

48 Szlovák közjegyzői törvény 2. § (1) bek., 4. §

49 Román közjegyzői törvény 3. cikk (1), (4) bek.

tilalom az adott tagállam vonatkozásában nem alkalmazható. Az Európai Bizottság álláspontja szerint a Közjtv. 17. § (1) bekezdés a) pontja szerinti, a közjegyzői kinevezéshez szükséges állampolgársági feltétel ellentétes az uniós joggal, mert a közjegyző eljárása nem közhatalmi jellegű. A közjegyzői egyes eljárásaival – különös tekintettel a fizetési meghagyásos eljárásra és az európai fizetési meghagyásos eljárásra, valamint a hagyatéki eljárásra - kapcsolatban az EuB C-392/15. számú ítéletében⁵⁰ rámutatott arra, hogy a közjegyző akkor jogosult érdemi határozathozatalra, ha a felek között vita nem merült fel; megállapította, továbbá, hogy a közjegyzői okirat nem köti a bíróságot, azzal szemben bizonyításnak van helye és ennek alapján a bíróság saját belátása szerint dönt. Az EuB álláspontja szerint a közjegyzői okiratok közvetlen végrehajthatósága is a felek vitán felül álló, közös megegyezésén alapul, így a közjegyző tevékenysége nem minősül a közhatalomgyakorlás közvetlen és sajátos formájának.

Mindezek alapján a Közjtv. 17. § (1) bekezdésének a)⁵¹ pontja módosításra került a 2017. évi CXIX. törvénnyel, azzal, hogy a 17. § (1) bekezdés h) pontjának beiktatásával a közjegyzői kinevezés feltétele az eljárás nyelvének az eljárás lefolytatásához szükséges mértékű ismeretének igazolása.

Korábban a szlovák és román közjegyzői törvény is állampolgársági feltételhez kötötte a közjegyzői kinevezést, azonban nem volt szükség arra, hogy a Bizottság Románia és Szlovákia ellen is pert indítson. E két tagállam a Magyarországgal és más tagállamokkal szemben az uniós joggal össze nem egyeztethető állampolgársági kritérium tárgyában indított perekben született elmarasztaló határozatok hatására maga döntött ügy⁵², hogy az állampolgársági feltételt eltörli és a Közjtv. 17. § (1) bekezdésének a) pontjában írtakkal megegyezően⁵³ szabályozza a kinevezésre vonatkozó feltételeket.

IV. Záró gondolatok

A törvény közhitelességgel ruházta fel a közjegyzőket, hogy a jogviták megelőzése érdekében a feleknek pártatlan jogi szolgáltatást nyújtsanak, a jogviták megelőzésében pedig kiemelkedő szerepe van a közjegyzői okratszerkesztésének. A Közjtv.

50 Európai Bizottság kontra Magyarország ügyben 2017. február 1. napján hozott ítélet (ECLI:EU:C:2017:73.)

51 Közjtv. 17. § (1) Közjegyzővé - a (3) bekezdésben foglalt kivétellel - az nevezhető ki, aki a) az Európai Unió valamely tagállamának, az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes más államnak az állampolgára, vagy az Európai Unió és tagállamai, valamint az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban nem részes állam között létrejött nemzetközi szerződés alapján az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes állam állampolgárával azonos jogállású személy

52 Szlovákiában a 267/2015. sz. törvény iktatta be a közjegyzői törvénybe az uniós jognak megfelelő rendelkezést; Románia vonatkozásban lsd. Máté Viktor-Molnár Ágnes-Raus Csaba-Sajben Tamás (2018) i.m. 417.o.

53 Szlovák közjegyzői törvény 11. § (1) bek., román közjegyzői törvény 22. cikk (1) bek. a) pont.

indokolása szerint a „közjegyzői okirat a jogélet lényeges alkotórésze, különösen a magánjogi viszonyok biztonsága, a jogviták kialakulásának megelőzése, a jogérvényesítés megkönnyítése szempontjából.” Ezzel összhangban a Közjtv. 112. §-a biztosítja a legfontosabb eszközt, a végrehajthatóságot. Külön erénye a törvényben írt előírások megtartásával készített közjegyzői okiratnak, hogy uniós jogszabályok a külföldön történő végrehajtást is egyszerűbbé, gyorsabbá teszik.

Forrásjegyzék:

Máté Viktor-Molnár Ágnes-Raus Csaba-Sajben Tamás: Külföldi közokiratok a gyakorlatban. Harmadik, átdolgozott és bővített kiadás. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2018.

Szécsényi-Nagy Kristóf: A közjegyzői nemperes eljárások. A közjegyzői okirat. In: Varga István (szerk.): A polgári nemperes eljárások joga, ELTE Eötvös Kiadó, második, átdolgozott kiadás. Budapest, 2013.

Kengyel Miklós: Magyar polgári eljárásjog, Osiris Kiadó, Budapest, 2006.

Kiss Daisy: Per vagy nem per? Kérdések és válaszok a polgári nemperes eljárások témaköréből. HVG-ORAC, Budapest, 2008.

Harsági Viktória: A közokiratok szerepe és jövője az európai igazságügyi térségben. In: Polgári és polgári eljárásjogi szabályok átalakulása az Európai Unió jogában, a Magyar Országos Közjegyzői Kamara negyedik műhelykonferenciája, Budapest 2009. április 2.

Bolás, Juan Alfonso: A közokiratok szabad áramlása az Európai Unió országaiban. In: Közjegyzők Közlönye, 2001. 11. szám

Rádonyi Dénes-Reviczky Renáta: Joghézagok egy nemperes eljárásban. Kérdőjelek a közjegyző okiratszerkesztési tevékenysége körül. In: Közjegyzők Közlönye, 2015. 4. szám

Felhasznált jogszabályok:

1991. évi XLI. törvény a közjegyzőkről

1994. évi LIII. törvény a bírósági végrehajtásról

2008. évi XLV. törvény az egyes közjegyzői nemperes eljárásokról

2009. évi L. törvény a fizetési meghagyásos eljárásról

2010. évi XXXVIII. törvény a hagyatéki eljárásról

2015. évi LXXI. törvény a 650/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 31. cikke szerinti megfeleltetési nemperes eljárásról, valamint egyes igazságügyi tárgyú törvénymódosításokról

2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról

2017. évi CXIX. törvény a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény és egyes igazságügyi tárgyú törvények módosításáról

Felhasznált külföldi jogszabályok:

36/1995. számú törvény a közjegyzőkről és a közjegyzői tevékenységről (Románia)

134/2020. számú törvény a Polgári Perrendtartásról (Románia)

A Szlovák Nemzeti Tanács 323/1992. számú törvénye a közjegyzőkről és a közjegyzői tevékenységről

A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának 233/1995. számú törvénye a végrehajtókról és a végrehajtási tevékenységről

Felhasznált alkotmánybírósági határozatok

108/B/1992. AB határozat

30/1994. (V.21.) AB határozat

944/B/1994. AB határozat

Felhasznált bírósági határozatok

3/2004. Polgári jogegységi határozat

Tárgyszavak:

közhatalom, közjegyzői okirat, nemperes eljárás, okiratszerkesztés, végrehajthatóság

E-ADMINISTRATION IN THE LOCAL LEVEL AT THE TIME OF THE PANDEMIC (HUNGARY)

Abstract

The outbreak of the COVID epidemic in the spring of 2020 posed new types of challenges for everyone. The new social distancing rules, the spread of home office, and the digital education had presented the citizens as well as the organizations with unprecedented difficulties.

In this paper, I attempt to determine what types of difficulties the epidemic caused in the operation of the local level of administration in Hungary.

This study is just the first step in a longer research. I'll try to identify the most important issues and define the right questions, but those are able to be answered once the right amount and quality of statistical data is available.

Foreword

in the recent months it is clearly visible, that limiting personal relationships is essential in the fight against a global epidemic. Nowadays, this may not be so inconvenient in everyday life, as the fourth, digital industrial revolution has many technological achievements that make it easier to initiate individual transactions without meeting other people in person.

According to the United Nations ICT has played a vital role in promoting the safety of people and keeping economies working. The instruments of electronic (or digital-) government could keep the citizens and the state connected in the time of the crisis, and enabled the Governments to make rapid policy decisions based on real-time data.²

Although the topic offers many research opportunities, in my paper I have focused only on a narrow but unique segment of the Hungarian public administration. Local governments are special units of the system and their study is essential, as we are talking about organizations that have the closest relationship with citizens.

1 PhD-hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

2 United Nations Department of Economic and Social Affairs: E-Government Survey 2020 – Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development with addendum on COVID-19 Response. United Nations, New York, 2020. p. xxxiii.

1. The local level of administration in Hungary

Before returning to the substance of the study, I must briefly present the Hungarian local governments. It is a widely accepted fact that the current municipal system of Hungary is based on a sharp denial of the previous administrative system.³ As a result, more than three thousand municipalities have been established in the country of ten million inhabitants. From this point of view the organizational system could remind us the French municipal system. The Constitution and the Act LXV of 1990 on Local Governments provided a wide range of autonomy for every settlement.

The Notary became a special player in the Hungarian system, whose function was dual: on the one hand, the notary led the municipal office and ensured the legal operation of the Local Government, prepared the decisions of the Board of Representatives and ensured their implementation. On the other hand the notary acted as an independent public administration authority.⁴

From 2011 onwards, under the new Local Government Act,⁵ the latter role has become increasingly insignificant, as a significant part of the notarial administrative powers being transferred to the newly established district government offices.⁶ Nevertheless, the Notary still has powers in a number of areas, like industrial and commercial administration, local tax authority, animal welfare authority, or estate protection authority.

In addition to the range of powers and tasks of the Board of Representatives is also wide. They have a significant role in public employment and social assistance.

2. The pandemic's impacts on local governments

According to The European Charter of Local Self-government, local authorities shall, within the limits of the law, have full discretion to exercise their initiative with regard to any matter which is not excluded from their competence nor assigned to any other authority.⁷ The provision refers to the principle of subsidiarity, which is the main guiding principle for the deployment of municipal tasks. Local governments

3 Gajduscheck, György: Változások az önkormányzati rendszerben: Egy értelmezési kísérlet. In: *Fundamentum* 2012/2. p. 61.

4 Bárdos László: Az önkormányzatok húsz éve – Jegyzői szemmel. In: *Jegyző és Közigazgatás* XII/5. Retrieved from: <https://jegyzo.hu/az-onkormanyzatok-husz-eve-jegyzoi-szemmel-20105/> (2020.11.15)

5 Act CLXXXIX of 2011 on Local Governments of Hungary

6 Csáki-Hatalovics, Gyula Balázs: A helyi önkormányzatok működésének anomáliái és azok megoldási kísérletei a rendszerváltozást követően, különös tekintettel az elektronikus közigazgatási megoldások elterjedésére. In: Miskolczi-Bodnár Péter (eds.): *Glossa Iuridica* VI/3-4., Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2020. p. 187.

7 EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT, Article 4.

are essentially the group of public authorities that are closest to the citizens, both geographically and mostly in terms of the range of tasks they perform. Due to the physical proximity, personal contact is inherently easier for local governments than for central or regional organizations. The pandemic limited or prevented precisely this kind of personal contact.

The quarantine of the infected ones has made it impossible for a significant proportion of citizens to have direct contact. On the other hand, a number of local authorities have switched to home office to prevent infection and have no longer been able to receive clients.

Another consequence of the pandemic is a great increase in spending on defense and prevention. In addition to these expenditures, in some countries we may also encounter budget cuts implemented by the central government. In Hungary the deduction of 40 per cent of car tax revenues has been particularly sensitive for the smaller municipalities.⁸

In this particular situation, it is worth examining how the tools of the e-government could help to overcome problems.

3. Defining e-government and e-administration

To identify the tools mentioned above we should define the term e-government first. According to the scientific literature it's not an easy task, because the words e-government, e-governance, e-administration or digital government are often used to describe the same phenomenon. Before further studying the topic, it is worthwhile to get acquainted with some basic definitions.

One of the first publications of the OECD on e-Government is *The E-Government Imperative*, published in 2003, focused on the difficulties faced by governments in introducing e-Government solutions. E-Government was first defined by the organization in this document as follows: the use of information and communication technologies and particularly the Internet, as a tool to achieve better government.⁹

The United Nations consistently uses the concept of electronic government and whereas governance is the most common process in its interpretation, characterized by interactions between the public and society in the interests of collective decision-making, describes it as a governmental use of the most innovative info-communication technologies. The ultimate goal is to provide more advanced public services, reliable information and wide-ranging knowledge for all citizens.¹⁰

8 Government Decree 92/2020. (IV.6.)

9 OECD: *The e-Government Imperative*. OECD e-Government Studies, OECD Publications, Paris, France, pp. 3-11. DOI: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264101197-en>

10 UNITED NATIONS: *Benchmarking E-government: A Global Perspective*. [Report], 2002, pp. 53-54. Retrieved from <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/English.pdf> (2019.09.11.)

As Csáki-Hatalovics described in a previous study, we see the subject that the definitions cover is not only a public administration in the classical sense, but also a wide spectrum of administrative activities. So we can use the term of e-Government in all those situations where one actor is a citizen, and the other actor is the state or a local government organization, and the interaction between them (C2G or B2G type) is achieved through the use of modern info-communication technologies. This interaction can be also described as electronic administration.¹¹

4. E-administration in Hungary – the prerequisites

In order for e-Administration to be used by businesses or citizens, several objective conditions must be met. National legislation should create the opportunity of using the e-administration services, which requires the existence of two critical conditions at the same time. On the one hand, at least one online administration interface must be created, and on the other hand, the methods of identification must be defined.

The legal conditions are currently provided by the e-Government Act adopted in 2015.¹² An important innovation of the legislation is that it no longer only provides some actors with the possibility of using the electronic route, but also obliges them to do so. Those actors – amongst others – are the local governments, the notaries, the State itself and the businesses if they act as customers. In Hungary, we cannot talk about a single, uniform interface, for example the National Tax and Customs Administration also has a stand-alone e-administration platform and online forms.¹³ The most comprehensive state interface is the Web Assistant, which allows you to manage many types of transactions with the state. We should also mention the XR system and OkmányApp. The former allows you to manage document office proceedings online, while the latter is a mobile application which allows you to manage some Web Assitant cases.

The biggest change has taken place in the sector of the local governments. By the year 2019, an integrated municipal system, the ASP, was built in several stages.¹⁴ Although in the past local governments had the opportunity to connect to the central system and create electronic forms that could be submitted through it, but without central coordination there were just a few examples of this in practice. The ASP-provided municipal office portal, on the other hand, is a unified, centrally operated interface for which pre-generated forms can be customized for all municipalities with a minimum of time spent by the client municipality.

11 Csáki-Hatalovics Gyula Balázs: Új trendek Európában az elektronikus közigazgatás területén. *GLOSSA IURIDICA JOGI SZAKMAI FOLYÓIRAT* 4, 2015. pp. 71-103.

12 Act CCXXII of 2015 on Electronic Administration and Trust Services

13 See the https://nav.gov.hu/nav/nav_online webpage for more details

14 See further: Kócsáné Horváth Erika – Halász Eszter: Az önkormányzati ASP rendszer bevezetésének és használatának tapasztalatai. In: *Köz-Gazdaság* 2019/3. p.27.

As a recent study found, this was actually two steps forward.¹⁵ The professional literature basically defines five levels of e-government maturity.¹⁶ In the first level we can't speak about interaction. This is the world of the static webpages of local governments which characterizes the pre-ASP era. The second level is the one-way interaction, and the third is the two-way interaction, where we finally stand now.

In addition to the administrative interfaces, we also need to talk about identification methods. The e-Government Act allows three different methods. The first one is the identification service of the ID card containing a storage element. The second – and probably the most common – method is the Client Gate identification. The third one is the partial code telephone identification.

As we have seen, the legal and technical provisions of e-government have been developed in the country, but for a working e-administration model we still need some more objective conditions. On the user's side a stable internet connection is required, as well as the presence of appropriate devices (such as personal computer, notebook, tablet or a smartphone). Without the use of these, we can't really talk about working e-administration.

It is important to note that the existence of objective conditions does not necessarily imply actual application, as it still depends on the decision of the citizen.

This type of decision is made in the client can be influenced by a number of personal attributes and characteristics, like education, age or IT-knowledge.

5. E-administration in Hungary in the light of the numbers

The existence of the conditions for electronic administration, as well as the readiness of the countries concerned, is examined by many organizations in the form of regular reports.

The Digital Economy and Society Index (DESI) is a composite index that summarizes relevant indicators on Europe's digital performance and tracks the evolution of EU Member States in digital competitiveness. The main groups of indicators are the Connectivity, the Human Capital, the Use of internet services, the integration and the digital public services.¹⁷

In 2015 and 2016, Hungary ranked twenty-second out of 28 Member States, while between 2017 and 2019 it ranked only on the 23rd place.

15 Cseh Gergely – Czékmann, Zsolt – Ritó Evelin – Szabó Balázs: The possibilities of local governments in the digital age. *Publicationes Universitatis Miskolcensis – Sectio Juridica et Politica*, 2019, p. 149.

16 Siau, Keng, Long, Yuan: Synthesizing e-government stage models – a meta-synthesis based on meta-ethnography approach. *Industrial Management & Data Systems* Vol. 105. No. 4. Emerald Group Publishing Limited. p. 456.

17 See the EU's relevant database at: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-economy-and-society-index-desi> (2020.10.04)

What is the reason for the weak performance of our country? As a part of the DESI examinations, the so-called country reports are also published.¹⁸ These reports discuss the reasons in detail.

According to the report of 2016, Hungary has taken significant steps to provide broadband internet access and expand 4G technology. Despite of this we are witnessing a special phenomenon in the field of human capital. While only 50% of the population has basic digital skills, the number of IT specialists is above the EU average. Although we perform well above the EU average in social applications, online news and video calling, relatively few people use electronic banking and commerce services. In terms of the integration of digital technologies, the values of almost all indicators are remarkably low, as in the case of digital public services.¹⁹ We experience the same in the following three years as well.

This problem was also recognized by the Hungarian state and formulated several objectives.

In 2014, the National Infocommunication Strategy (NIS)²⁰ was formulated. Based on the NIS a new program was introduced in the very end of 2015, the Digital Welfare Program 1.0. The program was followed by Digital Welfare Program 2.0. in 2016,²¹ which included a number of actions to improve the DESI-scores.

The study identified the Digital Welfare Software Basic Package, Digital Welfare Clubs, the Sustainable Model of Competence Development, and the Digital Workforce Program as key tools to improve the Human Capital dimension. According to the program's findings the most serious problem was the lack of digital skills, which the program wanted to mitigate in collaboration with local communities. As a practical implementation of this, digital welfare points have been established in 1,500 settlements. The main task of the points has been to improve digital skills of the local citizens. What have been the results?

To assess the impact on actual e-administration propensity, we shall examine some typical factual data.

According to the database of the Ministry of Interior²² the number of client gate registrations developed as follows:

18 For Hungary, see: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/hungary> (2020.10.04)

19 Digital Economy and Society Index 2016. Country Profile Hungary. Retrieved from http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?action=display&doc_id=14126 (2020.10.04.)

20 NEMZETI INFOKOMMUNIKÁCIÓS STRATÉGIA 2014-2020 Az infokommunikációs szektor fejlesztési stratégiája (2014-2020) v7.0. Retrieved from <https://2010-2014.kormany.hu/download/b/fd/21000/Nemzeti%20Infokommunik%C3%A1ci%C3%B3s%20Strat%C3%A9gia%202014-2020.pdf> (2020.10.04.)

21 A digitális jólét program. Budapest, 2017 július. Retrieved from <https://digitalisjoletprogram.hu/files/58/f4/58f45e44c4ebd9e53f82f56d5f44c824.pdf> (2020. 10. 04.)

22 See in details: <https://nyilvantarto.hu/hu/statisztikak?stat=monitoring> (2020.10.04)

Year	2016	2017	2018	2019	2020 (first half)
Number of client gate registrations	2 507 323	3 053 611	3 693 464	4 098 776	4 306 645

Table 1: the number of client gate registrations (author's own editing)

As we see, the number of client gates nearly doubled in the past few years.²³ In spite of this the number of the submitted applications didn't grow at such a rate.

Year	2016	2017	2018	2019	2020 (first half)
Web Assistant	508 155	1 881 416	1 188 392	1 223 052	705 702
OkmányApp	817	14 675	26 230	22 145	7 115
XR system	4 699	4 802	3 575	4 272	450

Table 2: the number of client gate registrations (author's own editing)

We have to see that although the number of people able to use the services has increased in the light of the number of the registrations, the willingness to use the services has even decreased in some years.

6. E-administration and remote working

According to previous findings it is also likely that the customers of local governments do not use the possibility of electronic administration too often. But how could a municipality handle the situation when it detects an infection in its local government's office?

One possible solution could be the so-called home-office, which the Hungarian law refers as remote working or teleworking. According to the Act on Civil Servants²⁴ and the related government decree home office is not a legal instrument or a simple decision of the employer organization but a labor law category. Allowing the officer to work from home requires the modification of the instrument of appointment. Maybe this is the reason we do not have any statistical data of the number the municipal offices those used such solutions during the pandemic.

Although we do not have statistics yet, we have learned from the local or regional media that many local governments have taken this type of actions.²⁵

Is home office a real solution? If the willingness of the local population to use e-administration does not differ greatly from the national average, teleworking is simply not feasible for some positions. In the case that the citizens of the municipalities show more willingness to use online instruments home office could be the right solution

²³ Please note that a citizen could register more than once!

²⁴ Act CXCIX of 2011 on Civil Servants

²⁵ See – among others - Szanyi-Nagy Judit - Tihanyi Tamás - Zsohár Melinda - V. Varga József: Folyamatosan visszatér az élet? Feol Online Portal. Retrieved from: <https://www.feol.hu/kozelet/helyi-kozelet/folyamatosan-visszater-az-clet-3993439/#> (2020.10.04).

at first sight. However, the issue is not that simple. According to the government decree mentioned above the employer has to provide the working instruments (typically: mobile phone and PC), but it could be still cheaper than the travel expenses of the officer and the costs on maintaining a whole office building. And remember: spending cuts are extremely important, because the costs of the defending and the government's deductions have increased budget spending. But there are still other possible barriers about home office: it's not easy to comply with information security and safety regulations in most cases.

7. Summary and possible further researches:

From my paper we learned about the e-government readiness of the Hungarian central governance and local municipalities. Despite the availability of the necessary conditions only a small percent of the citizens use e-administration solutions and they have quite low digital competence in international comparison. However Hungarian people are familiar with other web-based activities, like social media.

Studying local governments I came up against a difficulty: we cannot find any public data about the usage of their main e-administration platform.

It is also interesting to note that although a number of municipalities have used the method of teleworking during the pandemic, we have no information about the number of citizens' successfully done proceedings.

In my opinion, it may be worthwhile to look closely at these municipalities and the methods they follow, so that we can get a more complete picture of their good – or even bad – practices.

A DIGITALIZÁCIÓ INNOVATÍV SZEREPE A HAZAI SZOCIÁLIS SZOLGÁLTATÁSOK RENDSZERÉBEN

1. Bevezetés

A digitalizáció hatásait sokan, sokféle területen vizsgálják. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság például önálló és markáns véleményt fogalmazott meg 2016-ban a szolgáltatási ágazatokra gyakorolt hatásokról. A szociális szolgáltatások területe azonban nemzeti hatáskörbe tartozó terület, ezért különösen szükséges a szociális ágazat hazai vizsgálata, a digitalizáció hatásainak feltárása, a felkészülés a szükségszerű paradigmaváltásra.

A személyes gondoskodást nyújtó szociális szolgáltatások területe sajátos értékek és elvek mentén, rendkívül széles körben, összetett rendszert kiépítve alakult ki az elmúlt negyedszázadban. Sajátos működési környezet és üzemeltetési gyakorlatok alakultak ki, amelyekben lényeges, vissza nem fordítható változásokat okoz a jelenleg is zajló ipari (szolgáltatási) forradalom (Ipar4.0).

A választott téma feldolgozásához sokféle úton lehet elindulni. Ennek az az oka, hogy a szociális szolgáltatások terén is többféle irányból és sokféle hatással valósult meg a 20. század végén elindult digitalizációs folyamat.²

Az egyik ilyen folyamat a nyilvántartási rendszerek informatikai alapokra helyezése, az online, digitalizált nyilvántartási rendszerek kialakítása volt. A másik, ennél lassabban megvalósuló folyamat a konkrét szociális szolgáltatások – beleértve minden esetben a gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatásokat is – működésében, a segítői folyamatokban megvalósuló digitalizáció. Végül fontos folyamat a digitalizáció negatív hatásainak kivédésére irányuló (kiemelten: az online zaklatással kapcsolatos) tevékenységek köre.

A terület alapszabályozásain – a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.), valamint a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.) – lényegesen túlmutató nyilvántartási szabályozások vonatkozó részeit hivatkozni sok esetben már nem is lehetséges, hiszen ezek a szabályozások annyira szerteágazóak, részletekbe menően leíróak (nyilvántartási tartalmak) és a vonatkozó adatvédelmi előírásokat az

1 PhD-hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, témavezető: Dr. habil. Homicskó Árpád Olivér egyetemi docens, nemzetközi és tudományos dékánhelyettes (KRE ÁJK)

2 HOMICSKÓ ÁRPÁD OLIVÉR: Modern technológiai kihívások a társadalombiztosítási jogban. In.: Homicskó Árpád Olivér (szerk.): *Technológiai kihívások az egyes jogterületeken*. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2018. 123. oldal.

ellátottak védelmének érdekében teljes mértékben átmennek, s ezért elemzésük külön tanulmányt érdemelne. Ennek ellenére fontos fejlődési pontokat jelentenek a szociális szolgáltatások innovációs útján, így előrevivő szerepük vitathatatlan.

A szociális ágazat segítői tevékenységének támogatására viszonylag kevés hazai példát találunk, ezek egybe szerkesztett módon nem találhatók meg jelenleg. Több, főként EU-s finanszírozású projekt eredménye azonban elérhető, ezeket érdemes külön is elemezni.

Ezek mellett azonban érdemes vizsgálni az infokommunikációs technológiák (továbbiakban: IKT) megjelenését a segítő munka elemi támogatásában is, hiszen a 20. századi technológiák, elsősorban a közösségi médiában való részvétel, valamint az azonnali információküldés lehetősége sokféle változást hozott a segítői munkában.

2. A nyilvántartások digitalizációja

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

A kormányzati közigazgatás megújítása során kiemelt jelentőségűek az e-közigazgatáson belül azok az informatikai fejlesztések, amelyek a modernizálást és a hatékonyság növelését segítik. A közigazgatásban a jogalkalmazói gyakorlat és a jogértelmezés egységesítését szolgálják a központilag kialakított, és az érintett szervezetekben kötelezően alkalmazandó informatikai alkalmazások.³

A központi rendszerek fejlesztések informatikai célkitűzései között kiemelt szerepű az ágazati folyamatok tervezhetőségének, átláthatóságának, ellenőrizhetőségének elősegítése. Ez hozzájárulhat a költségvetési források hatékonyabb felhasználásához, ennek egyszerű ellenőrzéséhez, amely végsősoron a rászoruló személyek szükségleteihez jobban illeszkedő rendszer kialakítását teszi lehetővé.

Ezek a célok a szociális ágazat működésének modernizációjában is megjelent: a szociális szolgáltatások átlátható működéséhez, ellenőrzéséhez, tervezéséhez, a döntéstámogatáshoz szükséges elektronikus szolgáltatások központi fejlesztése el is indult a 2010-es évtől kezdődően.

Az innovációs irányok érintik a szociális ágazat egészét:

- a szociális hatósági munka korszerűsítését (a működési engedélyezés és ellenőrzés elektronikusan vezetett adminisztrációs rendszerét),
- a szakemberek és az állampolgárok információhoz jutását, az önálló ágazati szolgáltató portál folyamatos működtetését, tartalomfejlesztését,
- egyes szolgáltatások teljes adminisztrációját, amely központilag kialakított elektronikus adatlap és dokumentáció elektronikus vezetését jelenti,
- elvileg az önkormányzatok szolgáltatótervezését (a szolgáltatótervezési koncepció elektronikusan elérhető adatgyűjtését, a tervezés módszereit),

3 HOMICSKÓ Árpád Olivér: A digitalizáció az egészségbiztosításban. In.: Homicskó Árpád Olivér (szerk.): *A digitalizáció hatása az egyes jogterületeken*. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2020. 104-105. oldal.

- a központi ágazati adatszolgáltatási és információs rendszer működtetését, továbbfejlesztését,
- a szociális ágazati döntéshozók munkájának támogatását (kapacitásszabályozás, ellátási térképek, gyakorlati visszajelzések).

A 20-21. század információs forradalmának eredményeit a szociális hatósági feladatok és a szolgáltatások körében is szükséges használni, és alkalmazni, ez ma már alapvető követelmény. A tudásalapú társadalom kiépítése az információs, kommunikációs technikai eszközök széleskörű alkalmazását teszi szükségessé.

2.1. A szociális nyilvántartások rendszere

A fenti célok megvalósításában hozott áttörést az OSZIR (Országos Szociális Információs Rendszer) 2016. évi bevezetése.⁴ (A mai működés már a Magyar Államkincstár ellenőrzése és felügyelete alatt történik, tekintettel arra, hogy a szociális ágazat hivatali háttere, háttérintézményei időközben megszűntek.) Ma az IDM – identitásmenedzsment – rendszer keretein belül lehet a felületeket használni.

A keretrendszer és a szerteágazó modulok kialakításához a TÁMOP 5.4.2-12/1-2012-0001 jelű, *Központi Szociális Információs Fejlesztések* című, valamint az EFOP-1.9.4-VEKOP-16-2016-00001 jelű, *A szociális ágazat módszertani és információs rendszereinek megújítása* című EU-s finanszírozású programok jelentettek fejlesztési forrásokat.⁵

A rendszer „fénykorában” az alábbi modulokat tartalmazta:

1. táblázat: A szociális ágazat központi nyilvántartó rendszerének elemei

Modul neve	Alkalmazás neve	Tartalma
------------	-----------------	----------

4 Az érdekessegek kategóriájába tartozó információ, hogy a korabeli, Országos Tisztiorvosi Hivatal szintén OSZIR név alatt (Országos Szakmai Információs Rendszer) fejlesztett egy információs rendszert az EKOP-3.1.1. projekt keretében...

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

Bevezetésével nem csak a szociális információs rendszer európai uniós szinten történő modernizációja történt meg, hanem kiépült egy olyan ágazati portál, amelyen minden közérdekű és szakmai információ közérthető formában elérhető, és hosszútávon biztosítani tudja a szociális ágazatot érintő információk áramlását és közérdekű adatok megosztását. Az OSZIR magas szintű informatikai segítséget biztosít a szociális szolgáltatások tervezéséhez, átlátható működtetéséhez és ellenőrzéséhez. Az ágazati szolgáltatások tervezését végzők számára olyan informatikai adatbázis és központi szempontrendszer készült, amelynek alapján a szolgáltatások fejlesztési koncepcióit egységes módon, célzottan a rendelkezésre álló adatok alapján tudják tervezni és nyilvánosságra hozni.

A szociális hatóságok az elektronizált ügyviteli folyamataikat egységes dokumentációk és

<i>bírságnyelvántartás</i>	Szociális Ellenőrzés és Bírság	A szociális intézmények ellenőrzését támogató rendszer, de nem került élesítésre
EBR		
ELLBIR		
<i>ellenőrzés támogatás</i>	ELLTÁM	
GYVR	Gyermekvédelmi Rendszer	A gyermekvédelmi gondoskodásba kerülő ellátottak nyilvántartása
KENYSZI	Igénybevevő nyilvántartás	A jogszabály által meghatározott szolgáltatások igénybevételének nyilvántartása
MÜKENG	Szolgáltatói Nyilvántartás	A működési engedélyhez kötött szociális szolgáltatások, intézmények és fenntartók közhiteles nyilvántartása
ÖFR	Örökbefogadási Rendszer	Az örökbefogadási folyamatot támogató rendszer
PKR	Szociális Pályázatkezelő Rendszer	A pályázati alapú támogatások kezelését támogató rendszer
PTR	Pénzbeli- és Természetbeni Ellátások Nyilvántartása	Egyes pénzbeli és természetbeni szociális támogatási fajták nyilvántartása
SZKR	Szociális Kapacitás Gazdálkodási Rendszer	Gyakorlati használata nem valósult meg
<i>SzocReg</i>	Intézményi Nyilvántartás	Kivezetésre került, a szolgáltatások zömében a MÜKENG vette át a helyét, korábban kizárólag a szociális foglalkoztatáshoz (ma már: fejlesztő foglalkoztatás) kapcsolódó működési engedélyeket kezelték ebben a rendszerben
TEVADMIN	Igénybe vevői nyilvántartás	A szociális szolgáltatások megvalósulásához kapcsolódó, egyéb információk kezelése
<i>SzocVIR</i>	Vezetői információs rendszer	Az OSZIR rendszer moduljainak adatait aggregált/kereshető formában tároló adattárház

Forrás: saját gyűjtés

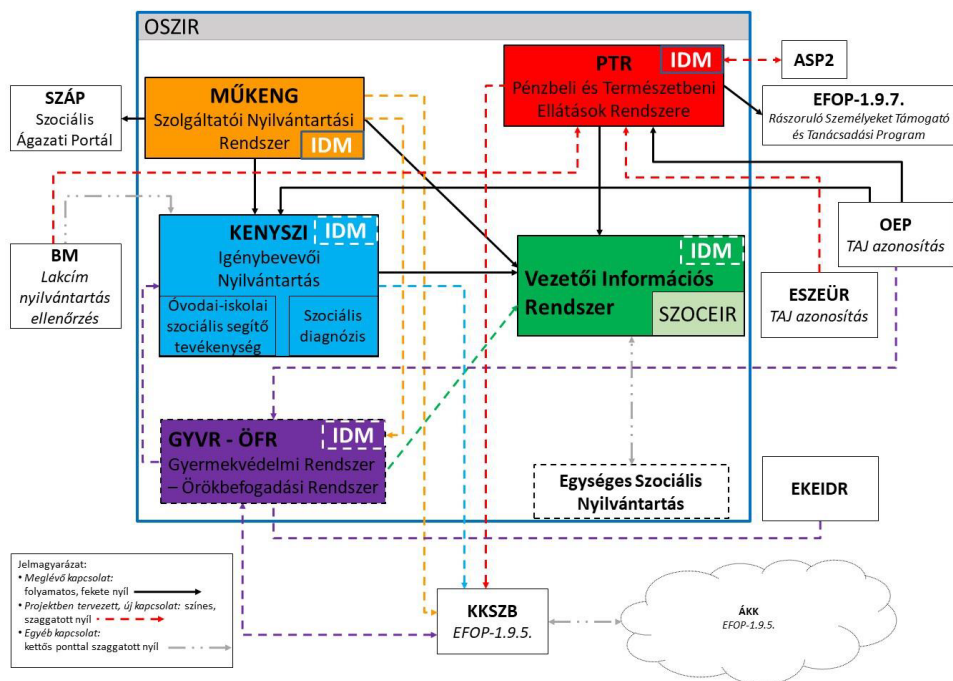
eljárásrendek alapján központi elektronikus nyilvántartásba rögzíthetik, így a működési engedélyek területén megvalósult az e-ügyintézés.” (<http://szocialisportal.hu/oszir>, elérés: 2020.10.26.)

Szerteágazó, nehezen átjárható, ám a legtöbb modulja kapcsán máig működő online nyilvántartási rendszer alakult ki jelen időszakunkra, és fejlődik tovább sajátos innovációs útvonalán.

A szociális szolgáltatások innovációja szempontjából a legfontosabb digitalizációs lépések a következők voltak:

- A 2012-ben indult KENYSZI modulban rögzítendő szolgáltatások/ellátások körét az egymást követő jogszabály-módosítások folyamatosan bővítették, mára szinte teljessé tették. Az ágazat legfontosabb nyilvántartási modulja, az itt – online módon – rögzített adatok az adott szolgáltatás finanszírozását is megalapozzák, elszámolását hitelesítik,
- 2015. április 1-től átalakulás kapcsán a fővárosi és megyei kormányhivatalok új feladatokat kaptak. A MÜKENG rendszert használó hatósági szervezetrendszer változása okán az ügymenetek elektronizáltságának felülvizsgálata megtörtént, és az összes (állami/önkormányzati, egyházi és nem állami) fenntartó valamennyi szolgáltatás itt kerül nyilvántartásra, amely mintegy 15000 bejegyzett szociális és gyermekjóléti, gyermekvédelmi szolgáltatást is érinti.
- 2016. január 1-jétől a családsegítés csak gyermekjóléti szolgáltatással integráltan – egy szervezeti és szakmai egységben – működhet: települési szinten a család- és gyermekjóléti szolgálat, járási szinten a család- és gyermekjóléti központ keretében. Mindkét szolgáltatás továbbra is önkormányzati feladat maradt, de a jogszabályi változás egy adott szolgáltatásszervezési logika kötelezővé tételét jelenti ezen a területen. A tevékenységadminisztrációs területen (TEVADMIN-KENYSZI) jelentős változásokat hozott a módosítás, és az innováció folyamatos, hiszen itt indult el a szociális diagnózis elkészítéséhez kapcsolódó IKT fejlesztés is.
- Bár szorosan a szolgáltatási területhez nem kapcsolódik, de érdemes megemlíteni a pénzügyi és természetbeni szociális ellátások rendszerében 2015. március 1-vel hatályba lépő, gyökeres változásokat hozó jogszabály-módosításokat. Itt a PTR modul átalakításával vált lehetővé a változások lekövetése.

Az egyes elemek kapcsolódását mutatja a következő ábra.



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

2.2. A legfontosabb fejlesztések indokoltsága és megoldandó kérdései

A fent részletezett, többféle modulra épülő rendszer, illetve rendszer-tervek közül kiemelhető néhány olyan funkció, működési terület, amely nagy mértékben képes a teljes szociális szolgáltatási rendszer mélyreható innovációjára.

A szociális szolgáltatási rendszer nyilvántartásának egyes alappillére a klasszikus hármás felosztásban került kiépítésre: ki – mit – kinek szolgált. Így a fő elemek: a szolgáltatók nyilvántartása (MŰKENG), az elvégzett tevékenységek rögzítése (TEVADMIN) és az ellátottak nyilvántartása (KENYSZI), amely az elvégzett feladatokat is rögzíti.

2.2.1. Tevékenységadminisztrációs rendszer (TEVADMIN)

Eredeti célját tekintve a rendszer általános célja, hogy a szociális, gyermekjóléti- és gyermekvédelmi területen mérhetővé, átláthatóvá és elemezhetővé tegye a különböző szakmai tevékenységeket. Ennek érdekében, első szakaszban fontos volt a tevékenységeket egységes módon országos érvényességgel leírni. Ez a leírás – vagyis a részletes analízis – korábban nem történt meg az ágazatban azzal a módszerességgel, mint a

TEVADMIN tervezésekor. Technológiáját tekintve a megkívánt mérhetőséget és a rugalmas változtathatóság követelményét központi, elektronikus űrlaprendszerrel kívánta elérni.

A szociális tevékenységadminisztrációs rendszer lehetővé teszi a szociális ellátó intézmények (szolgáltatók), az ellátottak (igénybevevők), valamint az ellátási folyamatok konkrét eseteinek, ügyeinek elektronikus nyilvántartását. A tervek szerint a nyilvántartott adatok alapján információt képes szolgáltatni az ágazati irányítás (kezdetben: háttérintézmények, szakértők, mára már szinte csak a minisztérium szakértői) számára, az intézmények vezetői és fenntartói részére. Kutatási céllal jelenleg nagyon kevesen férhetnek hozzá a keletkező adatbázishoz, ezt az elérhetőséget még jelentősen javítani kellene.

A rendszer bevezetését célzó szakmai anyagok egyértelmű célkitűzése mára csak részlegesen sikerült. Egy korabeli, szakértői dokumentum⁶ három irányban fogalmazza meg a rendszerkövetelményeket:

Ágazati irányítás

A szakmai központok részéről a szociális szolgáltatásokat és gyermekvédelmi ellátásokat felügyelő és finanszírozó mindenkori minisztérium (*jelenleg EMMI*), a szociális és gyermekvédelmi terület szakmai munkájának felügyeletéért és az informatikai fejlesztések irányításáért felelős háttérintézménye, (...) valamint a szociális és gyermekvédelmi területen végzett tudományos kutatásért, adatgyűjtésért, elemzésért, módszertani és fejlesztési programok előkészítéséért, koordinálásáért és lebonyolításáért felelős háttérintézménye használják a rendszert feladatkörük ellátására.⁷ A rendszer rövid távon részletes statisztikai adatokat szolgáltat a szakmai központok számára, ami alapján a rendszer továbbfejlesztését követően a támogatási rendszer finomítható, a szolgáltatások bizonyos paraméterei ellenőrizhetőek, a fejlesztési célok meghatározhatók. Emellett a szakmai központok a rendszer által nyújtott naprakész információk alapján szakmai következtetéseket vonnak le a szociális és gyermekvédelmi szféra aktuális és szükséges jövőbeli működésére vonatkozóan. Tehát a rendszer segíti a szakmai központok számára a szociális és gyermekvédelmi szolgáltatások átláthatóságának, tervezhetőségének és eredményességük mérésének megteremtését.

Szolgáltatók és fenntartók:

A szociális és gyermekvédelmi területen tevékenykedő szolgáltatók a Szociális Tevékenységadminisztrációs rendszer segítségével látják el változó rendszerességgel felmerülő dokumentációs feladataikat. A szolgáltatásokat végzők (szociális segítők) a költséges és időigényes papír alapú adminisztrációt felváltó Szociális Tevékenységadminisztrációs rendszerben adminisztrálják tevékenységüket, amely hatékonyabb és

6 Szociális Tevékenységadminisztrációs rendszer leírása, Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet, 2009 (kézirat)

7 Jelenleg ezek: Szociális és Gyermekvédelmi Főigazgatóság és a Nemzeti Fogyatékosügyi és Szociálpolitikai Intézet, ám ezek szakmafejlesztési, elemzési-kutatási tevékenysége elhanyagolható intenzitású, gyakorlatilag „láthatatlan működésű”, nincs jelen a szakmai életben.

gyorsabb ügyintézését tesz lehetővé számukra. A szolgáltató intézmények és fenntartók számára átláthatóbb folyamatokat és gazdálkodást biztosít a rendszer, valamint hatékonyabbá válik a döntéshozatal, rövidülnek az átfutási idők, javul a belső és külső kommunikáció is. A szolgáltató intézmények vezetői a rendszer segítségével további naprakész információkat kapnak az ellátási munka menetéről, a fenntartók pedig ellenőrzik a szolgáltatóknál folyó tevékenységeket, és statisztikát tudnak készíteni a folyamatokhoz kapcsolódó KSH OSAP (...) adatgyűjtéséhez. Emiatt fontos, hogy a rendszer adattartalma igazodjon a már meglévő (KSH, Szociális Regiszter, OEP stb.) adatbázisokban alkalmazott fogalmakhoz.

Ellátott ügyfelek:

Hosszabb távon a szolgáltatásokat igénybe vevő állampolgárok számára átláthatóak és ellenőrizhetőek lesznek a szociális és gyermekvédelmi rendszer szolgáltatásai, mivel az ellátottak vagy hozzátartozóik számára közvetlenül elektronikusan hozzáférhetővé válnak a különböző adatok, mint például az ellátás állapota.

2.2.2. Szolgáltatói Nyilvántartási Rendszer (MŰKENG)

Egészen a 2000-es évek elejéig nem létezett Magyarországon olyan, naprakész, központi nyilvántartás, amely magában foglalta volna valamennyi, engedéllyel rendelkező fenntartó és intézmény alapvető adatait. Adatbekéréssel, „kézi összesítéssel” léteztek táblázatok az irányító minisztériumban, de online lehetőségekre 2005-6-ig kellett várnia a szociális szakmának.

Ekkor született meg az a felismerés is, hogy az egyes engedélyező hatóságok – ekkor még nem csupán a megyei hivatalok, hogy jellemzően alapszolgáltatási körben a települési önkormányzatok is – eltérő fogalomhasználattal élnek az engedélyek kiadásakor.

Az első joganyag, amely az egységesítés irányába mutatott, a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények ágazati azonosítójáról és országos nyilvántartásáról szóló 226/2006. (XI. 20.) Korm. rendelet volt.⁸

A fogalmi bizonytalanságot növelte az is, hogy a két, jelentős ágazati törvény (a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény, röviden: Sztv., és a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény, röviden: Gyvt.) eltérően fogalmaz ugyanazokról a kérdésekről.

Az „engedélyes” fogalmának értelmezésekor az Sztv. 57. § vonatkozó része – az „Ellátási formái” címszó alatt – szociális alapszolgáltatásról, illetve szakosított ellátásról szól; a Gyvt. vonatkozó szakaszai pedig „gyermekjóléti alapellátásokról” és „gyermekvédelmi szakellátásokról” szólnak.

A Gyvt. 5. § g) pontja az alábbiak szerinti rögzíti a részleteket:

8 Hatályon kívül helyezte: a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi igénybevevői nyilvántartásról és az országos jelentési rendszerről szóló 415/2015. (XII. 23.) Korm. rendelet. Az új szabályozás azonban megtartotta a definíciós alapokat, de új szerkezetbe és egyes fejlesztést megért területekkel kiegészítette a joganyagot.

„g) gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltató tevékenység: a gyermekjóléti alapellátás, illetve a gyermekvédelmi szakellátás keretében végzett tevékenység, függetlenül a feladatellátás e törvényben nevesített formájától és módjától; a szolgáltató tevékenység célja a gyermekjólétnek, azaz a gyermek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődésének, személyi, vagyoni és egyéb jogainak biztosítása”

Hasonló problémákat láthatunk, ha a két jogszabály „intézmény” fogalmát vetjük össze.

Az Sztv. 4. § (1) tisztán definiálja a szervezet fogalmát és meghatározza a szociális szolgáltató és a szociális intézmény fogalmait:

„g) szociális szolgáltató: az a személy vagy szervezet, amely kizárólag a 60-65/E. §-ban meghatározott szociális alapszolgáltatásokat nyújtja. Ha jogszabály másként nem rendelkezik, a szociális szolgáltatókra a szociális intézményekre vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni;

h) szociális intézmény: az e törvényben meghatározott nappali, illetve bentlakásos ellátást nyújtó szervezet;”

A Gyvt. 5. § g), u) és v) bekezdés másfajta szervezeti definíciót ad az érintett fogalmakra:

„g) gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltató tevékenység: a gyermekjóléti alapellátás, illetve a gyermekvédelmi szakellátás keretében végzett tevékenység, függetlenül a feladatellátás e törvényben nevesített formájától és módjától; a szolgáltató tevékenység célja a gyermekjólétnek, azaz a gyermek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődésének, személyi, vagyoni és egyéb jogainak biztosítása,

u) intézmény: az e törvényben meghatározott gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltató tevékenységet végző szervezet vagy annak szakmailag önálló szervezeti egysége, amely a rá vonatkozó külön jogszabályban foglaltak alapján jön létre, legalább három főt foglalkoztat teljes munkaidőben, valamint a mini bölcsőde és a javítóintézet. Ha e törvény másképp nem rendelkezik, az intézmény fogalmát kell megfelelően alkalmazni a helyettes szülői, illetve nevelőszülői hálózatra is,

v) működtető: az a természetes személy, jogi személy, illetve ezek jogi személyiség nélküli szervezete, aki, illetve amely a fenntartó által biztosított működési feltételek között a gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltató tevékenységet szervezi”

Számos további példát találhatnánk a fogalmi tisztázatlanságokra (székhely-teleshely-működési hely megkülönböztetése stb.), de a fentiekből is látszik, milyen komoly indokoltsága volt – és maradt is – az egységes, követhető és adatelemzésekre módot biztosító, stabil definícióknak, a működési adatok pontos rögzítésének. Mindez szükséges volt ahhoz, hogy mára a szolgáltatásokat fenntartó erre hivatott munkatársa (ún. „e-képviselő”), adott felhatalmazásokkal rögzíteni tudja az intézmények, szolgáltatások adatait, amely ma már az engedélyezés és ellenőrzés biztos alapjait jelentik.

A rendszer alkalmassá vált az elektronikus kérelem benyújtásának biztosítására, az elbírálási folyamat – hivatali és kérelmező oldali – támogatására, az egyes eljárási eseményekhez kapcsolódó iratok előállítására a rendszer adatainak felhasználásával, a többszintű jogosultság kezelése is biztosított, a rendszerben bekövetkezett események

naplózása megtörténik.

Nem nyílt azonban meg ez az adatbázis a külső elemzők előtt. Bár lehetőségét megteremtették az informatikai fejlesztések, a teljes kutathatóság létrehozása elmaradt. Az ún. Szociális Ágazati Portál egye alapadatok elérhetőek, de az adatminőség és –mennyiség ma még nem elégséges, az online elérhetőség rendkívül korlátozott. Ezek a jövő megoldandó feladatai közé tartoznak ma még.

2.2.3. Igénybevevői nyilvántartás (KENYSZI)

Bár a jelenlegi értelmezésben az „igénybevevői nyilvántartás” körében a TEVADMIN rendszert is beleérti az üzemeltető,⁹ jelen tanulmányban az ellátottak TAJ-alapú nyilvántartását és az általuk igénybevett szolgáltatásokat nyilvántartó KENYSZI rendszert értjük, hiszen a – felettebb bumfordi ám könnyen megjegyezhető – betűszó jelentése is ez: Központi Elektronikus Nyilvántartás a Szolgáltatást Igénybevevőkről.

Az Igénybevevői Nyilvántartás a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 20/C. §-a szerinti, a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások, szolgáltatások finanszírozásának ellenőrzése céljából, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 139. § (2) bekezdése szerinti, a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti alapellátások és gyermekvédelmi szakellátások finanszírozásának ellenőrzése céljából vezetett nyilvántartás.

2017. január 1-től az Igénybevevői Nyilvántartást vezető szervként az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság Központ került kijelölésre, mely után – szervezeti változások folyamányaként – jelenleg a Magyar Államkincstár a rendszer kezelője.

Az Igénybevevői Nyilvántartás bevezetésével lehetővé vált a jogosulatlan igénybevételek kiszűrése, a szociális ellátórendszer hatékonyabb, az egyéni szükségletekhez jobban illeszkedő működtetésének megalapozása. A szociális szolgáltatások területén az ellenőrzés mellett nyilvántartási és ágazati tervezési célokat is szolgál e rendszer is, jelenleg tehát már naprakész információk állnak rendelkezésre a szolgáltatások igénybevételéről.

Az Igénybevevői Nyilvántartás 2012. július 1-től működik finanszírozási jogkövetkezményekkel. Az Igénybevevő Nyilvántartásban a költségvetési támogatással finanszírozott szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi szolgáltatások napi igénybevételét kell rögzítenie a fenntartó adatszolgáltatójának. Az igénybevevők azonosítására használt egyedi azonosító a TAJ azonosító, amelyet elektronikus adatkapcsolaton keresztül megvalósítva, a Nemzeti Egészségbiztosítási Alapkezelő által vezetett nyilvántartásban ellenőriznek.

Az Igénybevevői Nyilvántartásban való adatrögzítés, időszakos jelentés megtételéhez szükséges, hogy a fenntartó úgynevezett e-képviselőt jelöljön ki.

2016-ban az Igénybevevői Nyilvántartás új jelentési funkciókkal egészült ki: a várakozók jelentésével, valamint az országos jelentési rendszerrel. Az országos jelentési rendszer az intézményi térítési jelentéséből, valamint a féléves jelentésekből tevődik

9 Forrás: <https://szir.tcs.allamkincstar.gov.hu/rendszerek/kenyszi.html> (elérés: 2020.11.04.)

össze, egyelőre utóbbi még nem elérhető. Az új jelentési funkciók bevezetésének jelentős előnye a felhasználók számára, hogy az Igénybevevői Nyilvántartásban adatszolgáltatói jogosultsággal rendelkezők rögzíthetik a jelentéseket, tehát nem kell külön rendszert használni.

Ez egyfajta igénybevételi térkép elkészítésére is módot adhat, főként, ha azt összevetjük a várólistákkal. (Bár a várólisták vezetése és/vagy közzététele a COVID-19 járványra való hivatkozással felfüggesztésre került.)¹⁰

Az Igénybevevői Nyilvántartás a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények és hálózatok hatósági nyilvántartása, a Szolgáltatói Nyilvántartás adatait használja, a két nyilvántartás között interfész kapcsolat van.

2.3. Aktuális fejlesztések (GYVR)

Szükséges megemlíteni azt is, hogy tárgyalt témánk alapvetően dinamikus, folyton fejlődő közegben létezik. Ezt erősíti az is, hogy a közelmúlt egy újabb modul „élesítését” jelentette a rendszerben.

Az EFOP-1.9.4 számú, kiemelt kormányzati program célja a szociális ágazat korszerűsítése, megfeleltetése a legújabb szakmai, technológiai, kutatási/tudományos és igazgatási feltételeknek, valamint a hatékony közfeladat-ellátás és a közszolgáltatások jobb hozzáférhetősége, elérhetősége érdekében. Ennek az EU-s programnak a keretén belül került sor a Gyermekünk Védelmében elnevezésű informatikai Rendszer (GYVR) elektronikus adminisztrációjának kifejlesztésére.

A GYVR 2020. október 1-től induló országos nyilvántartási rendszer, mely a majdani, remélt teljes funkcionalitást és adatfeltöltöttséget követően az elvárások szerint gyorsá, átláthatóvá és hatékonyá teszi a gyermekvédelem és a gyermekjóléti ellátás teljes területét.

A GYVR bevezetésével – potenciálisan – megvalósulhat a gyermeki életutak egységes végigkövetése, a kapcsolódó és releváns, segítséget támogató információk azonnali lekérdezhetősége. Reményt ad akár a későbbi ellátott út követésére, hogy a GYVR-ben rögzített adatokat elektronikus adatkapcsolat keretében küldi meg az Igénybevevői Nyilvántartás (KENYSZI) részére.

2.4. Bevezetési nehézségek

Bár a teljes rendszer kétségtelenül nem a legegyszerűbb felépítésű,¹¹ és számos kerestfunkciót, adatellenőrzést és adatmigrációt kíván megoldani, az online működés

10 https://www.napi.hu/magyar_gazdasag/kormany-idosotthon-varolista-apolas-gondozas-idos.715844.html (elérés: 2020.11.05.)

11 A rendszer működésének elérhető, műszaki leírása különösebb informatikai kompetenciák megléte nélkül tanulmányozva is rendkívüli bonyolultságot mutat: https://regi.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2011-0091_szocialis_agazati/ii_a_szocialis_ellts_Italnos_folyamata.html (elérés: 2020.11.03.)

akár naprakész vezetői információk (VIR) kinyerésére is alkalmassá tennék azt.¹²

Látható azonban, hogy a jelentésre kötelezett felek sokszor másként látták a digitalizáció fontosságát, jelentőségét. Nyilvánvaló nehézséget jelentett a szerény, sokszor alkalmatlan informatikai háttér egyes intézményekben, s az online jelentési szisztémára való átállás készség- és időnként képességihiányokkal találkozott.

Volt olyan szakmai szervezet,¹³ amely egyetértett ugyan az elektronikus igénybevevői nyilvántartás bevezetésének szükségességével a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi ágazatban, ugyanakkor néhány szolgáltatás esetében a bevezetést megalapozatlannak és a bevezetés körülményeit előkészítetlennek tartották.

Nehezményezték, hogy a TAJ-alapú igénybevevői nyilvántartás törvényi keretei már 2010. október elejétől hatályosak (2009. évi CIX. törvény a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról 4. § (2) bekezdés), késve, a szakmai szervezetek véleményét figyelmen kívül hagyva, 2011. őszén kerültek a végrehajtási szabályok kidolgozásra, és lépett hatályba a részletszabályokat tartalmazó a szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók, intézmények ágazati azonosítójáról és országos nyilvántartásáról szóló 226/2006. (XI. 20.) Korm. rendelet (13/B-15. §) módosítása.

Az adatszolgáltatás törzsadat nyilvántartásból, jogviszony nyilvántartásból és napi jelentés teljesítésből áll, amely kapcsán több pontot is nehezményeztek az ellenzők. Véleményük szerint a rendszer alapvető hibája, hogy valamennyi szolgáltatástípus esetén ugyanolyan módszerrel kezeli a jogviszony nyilvántartást. A szociális és gyermekvédelmi szolgáltatások esetében a jogviszony egységes elveken alapuló nyilvántartása nem értelmezhető. (Pl.: ahol nincs Szt. 94/C. szerinti megállapodás (családsegítés, nappali melegező, éjjeli menedékhely, 30 napnál rövidebb átmeneti szálláson nyújtott ellátás Szt. 94/C. § (2) bekezdés b), f-g) pont, ott a rögzítendő adatok nem értelmezhetőek).

Véleményük szerint csak azon szolgáltatások esetében kellene a kötelező napi jelentés és ellenőrzés, ahol a finanszírozás technikájából adódóan értelmezhető az adatszolgáltatási tartalom, vagyis a napi jelenlét a finanszírozás alapja, továbbá ahol gyakoriak a visszaélések (pl. étkeztetés, házi segítségnyújtás, nappali ellátások, családi napközi). Az elmúlt évek azt mutatták, hogy a döntéshozói oldal is hasonló okokból, de azóta is bővítette a napi jelentési körbe tartozó szolgáltatásokat (2019-től kezdődően pl. már a népkonyhai szolgáltatásban is kötelezően alkalmazandóként azt).

A kritikát megfogalmazók szerint az elektronikus igénybevevői nyilvántartási rendszer nem egyszerűsíti, hanem növeli a szolgáltatók adminisztrációs terheit, nem alkalmas a papíralapú adminisztráció kiváltására, nem helyettesíti a KSH OSAP statisztika által megkövetelt adattartalom nyilvántartását, nem ad lehetőséget a szol-

12 Személyes tapasztalatra alapozva: ez a rendszer 2018 tavaszáig egészen biztosan nem működött. Az ágazatirányítás információkéréseit egy minisztériumi munkatárs továbbította a rendszert üzemeltetőhöz, aki a lekérdezések után a dokumentumot elektronikusan beküldte a minisztériumba...

13 <https://www.peticioik.com/kenyszi> (elérés: 2020.11.03.)

gáltató számára a tervezési, fejlesztési minőségbiztosítási folyamat fontos adatainak lekérdezésére, a szociális regiszter kötelező jelentéseinek elkészítésére.

Bár ezen pontok némelyike tekintetében történt előrelépés, de látható, hogy ezek a funkciók és elvárások terén is további teendője van az ágazat online rendszereit üzemeltető Magyar Államkincstárnak.

Azonban az összes bevezetési nehézség, ágazati szervezetek, szakemberek által megfogalmazott– valós vagy felnagyított – kritika¹⁴ ellenére a szociális szolgáltatások nyilvántartási digitalizációja üzembiztosan működik, rengeteg értékes adatot nyilvántart és alkalmas ágazati szintű változások, hatékonyabb és hatásosabb rendszer kialakításának támogatására.

3. Digitalizáció az intézmények szervezeti, vezetési feladataiban

A fentiekben részletesen elemzett, alapvetően a nyilvántartások elektronizálására épülő digitalizációs folyamatokba – rendszerszerűleg – ésszerűen kapcsolódhatnak azok a funkciók is, amelyek az egyes fenntartók, intézmények szervezeti, működési feladatait támogatják.

Ez azonban nem valósult meg az országos nyilvántartások megtervezésekor és az azóta eltelt időben sem. Ennek sokféle oka van, hiszen az egyes fenntartók a gazdálkodási szabadságuk korlátozásaként élnék meg ezeket a lépéseket. Azonban ezek a funkciók még az állami fenntartó érdekkörében sem jelennek meg – illetve csak korlátozott mértékben.

Néhány területet kiemelve:

- gazdálkodás: az intézményi költségvetések elkészítéséhez az egyes fenntartók (nagyságtól is függően) egységes informatikai támogatást használnak. A legtöbb esetben ezzel az elemi gazdálkodási műveleteket, legtöbbször a bérszámfejtési feladatokat, és sokkal ritkábban a folyamatba épített ellenőrzést, és még ritkábban a kontrolling feladatokat is bekapcsolják. (A Fővárosi Önkormányzat évtizedes távlatban használja – bővülő funkciókkal – az Eco-STAT szoftvert.) Itt hatalmas fejlesztési lehetőségek vannak még, hiszen egy „egyszerű” önköltségszámítási feladatot¹⁵ sem kell hosszas számításoknak megelőzni egy jól működő kont-

14 Pl. Magyar Narancs: Újabb szoftver az államigazgatásban - Szociális érzéketlenség (2012. március 19.), <https://magyarnarancs.hu/belpol/szocialis-erzeteklenseg-79242/?orderdir=-novekvo> (elérés: 2020.11.03.)

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

rolling-rendszerben. A digitalizáció terjedésével – a kötelezően rögzítendő adatok körében bővítése segítségével – elérhető lenne, hogy a szociális szolgáltatásokban elemi gazdálkodási adatokhoz (pl. egy főre eső ellátási költség), vagy folyamatosan frissülő térítési díj adatokhoz juthasson a szakma.

- munkaszervezés: még az előző területen tapasztalható digitalizációs mértéknél is alacsonyabb azon szolgáltatók száma, akik elektronikus támogatással látják el munkaszervezési feladataikat. A Magyar Máltai Szeretetszolgálaton kívül nincs tudomásom olyan fenntartóról, amely például a szállító-, mentő- és egyéb gépjárműkapacitásait online követhetővé tette volna. Példaként kiemelve a fogyatékos támogató szolgálatot, ahol országosan sok száz szállítójármű fut egyszerre, s ezen tevékenység elszámolása része a finanszírozhatóságnak, mégsem született meg a szükséges automatizáció. Miközben ma már akár az ételfutárunk pontos helyét is látjuk okostelefonunkon, addig pl. az utcai szociális munkát végző szociális munkás nincs ellátva a minimális digitális eszközökkel, nem áll rendelkezésre számára online elérhető, központi jelentési lehetőség (e funkció online térképen lenne képes jelölni a potenciális életveszélynek kitett hajléktalan személy tartózkodási helyét, állapotát, beavatkozási igényét stb.) Érdekesség, hogy a járványhelyzet több szolgáltatási területen hozott ilyen változást: pl. a bezárt bölcsődék szakdolgozói online elérhető anyagokat tettek közzé, a karantén-kényszere miatt sűrűn változó munkabeosztást több helyen „elektronizálták” (online, azonnali személyzetcsere lehetővé téve). Fontos megemlíteni, hogy egy friss kutatás (Simmelweis Egyetem) szerint a szociális szolgáltatók 61%-a a veszélyhelyzet időszakában alkalmazta a home office lehetőségét egyes feladatok ellátásában.
- képzések (külső/belső): a COVID-19 talán ezen a területen hozta a legnagyobb változást. Ma már szinte valamennyi képzést ITK-eszközzel támogatott módon igénybevehetően hirdetnek, s a legtöbb fenntartó a saját, belső képzéseit az online térben szervezi meg, esetleg e-learning lehetőség is biztosít munkatársainak. Ez a változás valószínűleg döntően átalakítja a szociális szakma „képzési piacát” is.
- szakmai közösségek, érdekvédelem: e területet is fontosnak éreztem megemlíteni, hiszen a szakmai érdekvédelem mára teljes mértékben az online eszközökre költözött. Szinte kizárólag egyes közösségi médiában, esetleg egy-két viszonylag dinamikus (napi/heti gyakorisággal) frissülő honlapról juthat információhoz az érintett szakember. A virtuális közösségi akciók (viszonylag sokak által ismert verziója a bérüket papírlapra kiíró és azt maguk elé tartó kollégák akciója) és véleménycsere, állásfoglalás megfogalmazás, tiltakozás ma már szinte csak az interneten történik az ágazatban.

4. Digitalizáció a szociális segítségben

Talán ez az a területe témánknak, amely kapcsán sokan „legyintenek”, és a legkisebb valószínűségű elterjedését prognosztizálják: a személyes gondoskodást igénylő szolgáltatások „robotizációja”, digitalizációja, az IKT-technológiák tömeges térnyerése a szociális segítségben.

A szociális ágazatban kevés összefoglaló tanulmányt találhatunk e problémakörben, ráadásul a piaci szereplőknek sincs homlokterében a szociális segítség automatizálása, IKT-támogatása. Ezért különösen kiemelendő Tóth Anikó Panna tárgykörben végzett kutatásainak és megállapításainak kiemelése. Tóth kiemeli, hogy jelentős változásokat hozott már eddig is e területen a digitalizáció, ám a robbanásszerű változás még előttünk áll (Tóth, 2017).¹⁶ A szerző úgy véli, hogy a szükséges kompetenciák változásával, növekedésével, a digitális írástudás és IKT-műveltség térnyerésével, az okoseszközök hétköznapivá válásával megnő az igény (és a szükséglet is) az IKT-megoldások iránt.

Bár kétségtelen tény, hogy a technológiák előtérbe kerülésének megvannak a sajátos veszélyei (viszonylag drága bevezetési költségek, a növekvő nyitottság és adattárolás etikai és jogvédelmi kérdései stb.), de a térnyerés elkerülhetetlennek tűnik. Látható, hogy amennyiben a jóléti államok fenn kívánják tartani a szociális segítség szolidaritikus működtetését a jövőben is, akkor a legnagyobb kihívást az óriási munkaerőhiány jelenti (Bagó, 2018).¹⁷ Nincs ez másként hazánkban sem.¹⁸

Ezért különösen fontos lenne, hogy a kérdésben említhető, egyetlen szolgáltatási forma, a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás mellett (amely több mint 200 szolgáltató által nyújtott lehetőség) ne csupán a piacon elérhető szolgáltatások fejlődjenek. Szükséges lenne – legalább az Ipar4.0 keretei között – átgondolni és stratégiai szintre emelni egy hosszútávú elképzelést a szociális segítség digitalizációja témakörében is.

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

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

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

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

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

18 Lásd például: http://medicalonline.hu/eu_gazdasag/cikk/nagy_a_munkaerohiany_az_egeszsegugyben (elérés: 2020.11.07.); <https://merce.hu/2020/05/16/tasz-van-olyan-szocialis-otthon-ahol-71-szazalekos-lehet-a-munkaerohiany/> (elérés: 2020.11.07.); <https://mfor.hu/cikkek/makro/pluszpenzzel-harcolna-ujbuda-a-munkaerohiannyal.html> (elérés: 2020.11.07.)

Forrásjegyzék:

- HOMICSKÓ Árpád Olivér: Modern technológiai kihívások a társadalombiztosítási jogban. In.: Homicskó Árpád Olivér (szerk.): *Technológiai kihívások az egyes jogterületeken*. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2018.
- HOMICSKÓ Árpád Olivér: A digitalizáció az egészségbiztosításban. In.: Homicskó Árpád Olivér (szerk.): *A digitalizáció hatása az egyes jogterületeken*. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2020. 104-105. oldal.
- TÓTH Anikó Panna: *Infokommunikációs technológiák használata a szociális munka gyakorlatában*, Párbeszéd - szociális munka folyóirat, Vol. 4. (2017.), No. 2.
- BAGÓ József: *A munkaerőhiány a mai Magyarországon*, Opus et Educatio, 2018, 5. évfolyam 2. szám, 207-215. o.

Tárgyszavak:

szociális ágazat, szociális szolgáltatások, digitalizáció, innováció

ÁLLAMI FELELŐSSÉG A COVID-19 JÁRVÁNY KAPCSÁN

Abstract

Az állam kártérítési felelősségre vonhatósága az utóbbi időben ismételten izgalmas kérdés lett a COVID-19 járvány kapcsán is. Bírói gyakorlattal nem rendelkezünk a területen, ugyanakkor napjainkban kezdődnek olyan eljárások bíróságok előtt, melyek az állam kártérítési, magánjogi felelőssége ismételten előtérbe kerülhet. Ugyanakkor a pandémia kapcsán az állami felelősség ismertetéséhez nem kerülhető meg a nemzetközi jogi felelősség vizsgálata sem. Így egy kissé multidiszciplináris tanulmány az államok esetleges magánjogi és nemzetközi jogi felelősségre vonhatóságát elemzi.

I. Bevezetés – Az államok kártérítési felelősségének szabályozása

A nem várt COVID-19 járvány kapcsán az egyes államok kormányai arra kényszerültek, hogy különféle intézkedéseket vezessenek be a járvány terjedésének leküzdésére, de legalább a terjedés folyamatának lassítására. A bevezetett intézkedések eltérőek voltak. Egyes államok a gazdaság megóvása érdekében kezdetben enyhébb szabályokat hoztak, mások már korábban bevezették a szigorúbb korlátozásokat. A kérdés: felmerülhet-e, és amennyiben igen, milyen módon, a kormányok felelőssége az esetlegesen elmulasztott, vagy későn alkalmazott intézkedések bevezetése miatt. Az állam felelősségének megállapításához szükséges a kormányzat nagyfokú gondatlansága a veszélyhelyzet kezelése kapcsán: nem megfelelő időben történő bevezetés, vagy intézkedés elmulasztása kapcsán. Felel-e a kormányzat a COVID-19 elleni küzdelem okán bevezetett intézkedések által okozott károkért? Létezik-e egyfajta kompenzáció (kártalanítás) az ilyen esetekre? A kérdésre a választ nem csak belső jog alapján lehet megadni, hanem a nemzetközi jog és a nemzetközi elvek is megoldást kínálhatnak adott esetben.

II. Az államok kártérítési felelőssége a nemzetközi jog alapján

Az állam kártérítési felelősségének megállapítása történhet nemzetközi jog alapján is a nemzeti, belső jogi vagy uniós jogi felelősség mellett. A Nemzetközi Jogi Bizottság egy sor szabályt elfogadott már, mely az államok nemzetközi jog alapján történő felelősségének megállapítását eredményezheti jogellenes magatartásuk miatt (rules for „responsibility of states for internationally wrongful acts”).² Az állam cselekedete

1 PhD-hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

2 ILC, 2001.

akkor jogellenes, amennyiben a cselekmény (1) nemzetközi jog alapján az államnak tudható be és (2) és az állam nemzetközi kötelezettsége elszegésének minősül.

Jelen esetben, tekintettel az államok szerepére a járványügyi szabályozásban, valamint a terjedése kapcsán betöltött szerepükre, az e téren hozott, vagy hozni elmulasztott szabályozás biztosan az államnak betudható cselekedet. A nemzetközi jog értelmében az államoknak kötelezettsége együttműködni a többi állammal, hogy megóvjanak más államokat a joghatóságuk alá tartozó természetes személyek jogellenes cselekményeitől. A fertőző betegségek kapcsán a fennálló bejelentési kötelezettség vitathatatlanul ilyen, az együttműködési kötelezettségi körbe tartozó feladat, melyet a WHO Nemzetközi Egészségügyi Szabályzata³ is tartalmaz.

Érdemes viszont megvizsgálni a felelősség kérdését a járvány kezeléséhez szükséges nemzetközi cselekvés alapelveit tekintve. Ki a felelős a nemzetközi együttműködés megszervezéséért? Milyen értelemben? Hogy ezt megválaszoljuk, érdemes távolabbról kezdeni.

Miután a Kínai Népköztársaságot jogosan kritizálták, amiért nem cselekedett azonnal a járvány megfékezése érdekében, legalább részben a kritizálók is felelősek az elterjedés vonatkozásában, mivel csak bizonyos területekről érkezőket teszteltek. Ez a gyakorlat azután is fennmaradt, hogy fertőzött személyek más területről is érkezhettek már.

Fontos hangsúlyozni, hogy a világjárvánnyal kapcsolatos felelősség magában foglal minden olyan cselekményt, ahol a hanyag magatartás egyébként más országokra róhat. A Nemzetközi Egészségügyi Szabályzat szellemiségéből, rendelkezései ezt diktálják, valamint szintén ezekből eredő azon kötelezettség, hogy aktív magatartással és időben kezeljék a betegségek nemzetközi terjedését. Nagyon úgy tűnik, számos ország ezt a kötelezettségét figyelmen kívül hagyta pl. azzal, hogy az „enyhébb esetek nyomkövetése” nem valósult meg, a nem megfelelő teszteléssel, valamint a kapcsolatfelkutatás elmaradásával. 2020. március 16 WHO főtitkár: „Az államoknak tesztelnie kell Nem harcolhatunk vakon. Meg kell találnunk az eseteket és el kell különíteni őket. Minden gyanús esetet tesztelni kell.”⁴ A cél ezzel az, hogy a járvány terjedését 1 alá csökkentsék, mivel csak így nem lesz képes fenntartani magát. Ez ma, lássuk be, utópia. A fertőzést tünetmentesen, vagy enyhe tünetekkel hordozók a járványt elterjesztették, és másokban súlyosabb betegségeket váltottak ki – adott esetben elhalálozáshoz vezettek. Az enyhe tünetekkel rendelkezők továbbá – izoláltság hiányában – több embernek adhatják át a kórt. Ennek következménye lett, hogy különösen szigorú intézkedések bevezetésére került sor, melynek célja egyértelműen a „kapcsolat-csökkentés”. Ez tudja csak fékezni a járvány terjedését.

3 Egészségügyi Világszervezet, Nemzetközi Egészségügyi Szabályzat (2. kiadás, Genf, WHO Press, 2005.)

4 „They must be able to test all suspected cases.”

1. A „Responsibility to Protect principle” – avagy R2P-elv

A nemzetközi jogi felelősségre vonhatóság kérdéskörében érdemes vizsgálni az R2P elvet is. A nemzetközi szinten az elv a hidegháború lezárását követően jelent meg. A kiváltó ok lényegében az volt, hogy egy gyenge állam is jelenthet másokra nézve veszélyt. Gyenge állam alatt értendő, hogy a nemzetközileg elismert kormányzata nem képes ellenőrzése alatt tartani az egész országot. Ezen esetekben felüti a fejét olyan jelenség a határok mentén, ami a szomszédos, vagy más országokra adott esetben veszélyes lehet: például a fegyvercsempészet, a kábítószerkereskedelem, vagy amennyiben a domborzati viszonyok is engedik kiváló búvóhely lehet az ellenőrizetlen terület a szomszédos állam felkelői számára. Ez fenyegetettséget jelenthet más országok számára. Amennyiben „rossz” dolgok történnek tehát humanitárius, emberi jogi vagy közegészségügyi, – vagy mindhárom – szempontból egy államban, az negatív kihatással lehet más államokra is. Így jelent meg az intervencionizmus gondolata, mely az adott állam szuverenitásának feltételelességére épült. Lényegében az elv alkalmazása azt jelenti, hogy amennyiben az állam gyengesége folytán más államokra veszélyt hordoz magában, nem ismerik el a szuverenitását teljes mértékben, hanem adott a beavatkozás lehetősége. Kezdetben ez lehetőségként szerepelt, majd kötelezettséggé („oltalmazás kötelezettsége”; „responsibility to protect”). Az elv, melyet több nemzetközi dokumentum⁵ is tartalmaz, valójában az államok azon felelősségét mondja ki, hogy – akár kényszerítő intézkedések alkalmazásával is – megvédjék polgáraikat az emberi jogok súlyos megsértésétől - nevezetesen a népirtástól, a háborús bűnöktől, az etnikai tisztogatástól és az emberiség elleni bűncselekményektől. Az elv alapján indult valamennyi humanitárius intervenció a XXI. század elején. Érdekessége, hogy alkalmazását kiterjesztették „elsöprő természeti vagy környezeti katasztrófákra” is, ha az érintett állam nem hajlandó vagy nem képes megbirkózni vele, vagy segítséget kér, és jelentős emberveszteség következik be vagy fenyeget,⁶ valamint a „klíma-menekültekre” is.

2. R2P elv a jelen pandémiában

Alkalmazható vajon az elv jelen helyzetben is? A COVID-19 pandémia természetesen a globális közegészségügy kérdéskörébe tartozik, mely együttműködést diktáló terület. Ugyanakkor az eddigi kezelése távol esik a globális közegészségügyi kihívások megközelítésének alapvető sztenderdjétől. Az első hullámban láthattuk, hogy az ENSZ Biztonsági Tanácsa vonakodva vette csak napirendjére a kérdést. Az Egyesült

5 2001-ben fogadta el Nemzetközi Intervenciók és Állami Szuverenitási Bizottság (kanadai kormány által létrehozott független szakértői testület), majd a 2005-ös ENSZ csúcstalálkozón is a tagállamok magukra nézve kötelezőnek fogadták el.

6 2008 – Nargis ciklon lecsapott Mianmarra, ami nem engedte be a területre a segélyszervezeteket. Franciaország a P2R elvre hivatkozással nemzetközi beavatkozást hajtott végre. Ugyancsak az elvet használták a 2015-ös menekültválságban a Szíriából és Irakból érkezők esetén

Államok és Kína egymást bírálják, és egymásra mutogatnak. Az ENSZ Világégszégügyi Szervezete (WHO) kritikák tárgya. A szegény országok alig kaptak valamennyi segítséget – nem csoda, hiszen a gazdagabb államok sem tudnak megküzdeni a járványkezeléssel. Megdöbbentő volt látni, hogy a helyzet súlyosbodásához a fejlett országok maguk is hozzájárultak belső állapotokkal.

A járvány kezeléséhez komoly befektetés szükséges: tesztelés és kapcsolatkövetés, az egészségügyi rendszer megfelelő felkészítése és ellátása mellett. Egyet kell, hogy értsek Marton Péterrel abban, hogy: „Az „enyhe” esetek figyelmen kívül hagyása, a terjedési láncok követésével kapcsolatos érdektelenség, vagy éppen az egészségügyi ellátás költségeinek méltánytalan társadalmi elosztása egy járvány közegében mind az oltalmazás kötelességével szembenemő magatartásként írható le.”⁷ (részletesebben a következő fejezetben írok) Az államok kötelezettsége az egyetemleges egészségügyi ellátás biztosítása. Az R2P elvet így tágan értelmezve⁸ tehát jelen pandémiára is alkalmazni kell. Ugyanakkor az első hullám kezelésének vizsgálata során megállapíthatjuk, hogy erősen megkérdőjeleződött az R2P el hitelessége, az emberi egészség védelme iránti elkötelezettség (mivel az államok a szigorításokat feloldották, ezáltal utat nyitottak a második hullámnak).

3. Kína

Nem tekinthetünk el azonban – fentiek ellenére sem attól a tényről, hogy a COVID-19 vírus kiindulópontja Kína volt. Kína eleget tett vajon nemzetközi kötelezettségének? Több állam vádolta Kínát azzal ugyanis, hogy „elfojtotta” a vírussal kapcsolatos információkat, keveset tett annak megfékezésére, és hagyta, hogy ellenőrizetlenül terjedjen a kritikus korai napokban és hetekben. Egyes jelentések szerint a kínai hatóságok hét hétig vártak Wuhanban az elszigetelés elrendelésére, a ki- és beutazás megtiltására annak ellenére, hogy tudomásuk volt a vírus terjedéséről. Addigra mintegy ötmillió ember távozott Wuhan területéről.

Kína 2019. december 31-ig várt a bejelentéssel a WHO felé, és még 2020. január 15-én is arról számolt be, hogy nem talált arra vonatkozó bizonyítékot, hogy a vírus emberről emberre terjedt volna. Sok helyen olvasni arról, hogy elhallgattatták azt az orvost, aki a járvány miatt riadót fűjt. Bizonyítékok állnak rendelkezésre továbbá azzal kapcsolatosan is, hogy Kína nem tudta megfelelően kezelni, szabályozni a vadon élő állatok piacát annak ellenére, hogy korábban már a SARS vírus felütötte a fejét, mely szintén a koronavírusok családjába tartozik, és ezen vírusokra jellemző, hogy fő forrásai a vadak.

7 MARTON Péter: Ki a felelős a világjárvány felszámolásáért a nemzetközi politikában? (G7 Ekonomi – www.G7.hu)

8 Az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának véleménye is tartalmazta, hogy „az élet védelmének kötelezettsége azt is jelenti, hogy a részes államoknak megfelelő intézkedéseket kell tenniük a társadalom olyan általános körülményeinek kezelésére, amelyek közvetlen életveszélyt okozhatnak, vagy megakadályozzák az egyéneket abban, hogy méltósággal éljenek. Ezek az általános feltételek lehetnek ... az életveszélyes betegségek előfordulása.”

Kína nemzetközi felelősségre vonhatósága álláspontom szerint megkérdőjelezhetetlen – hogy erre sor kerül-e, azt nem lehet tudni. Amennyiben azonban sor kerül rá, akkor az általa okozott károkat meg kell térítenie. A teljesség kedvéért azt meg kell jegyezni, hogy a kínai bejelentés kapcsán a WHO is késlekedve tette meg a szükséges lépéseket, így a nemzetközi szervezetek felelősségre vonását sem lehet elvetni adott esetben.

III. Egyéb felelős állam? Felelősség a nemzeti jog alapján

Áttérve a belső jogi felelősség vizsgálatára, kijelenthető, hogy nem Kína ez egyedüli felelősségre vonható állam. Sajnálatos módon a kínai nyelv és jogrendszer behatóbb ismerete híján jelen tanulmány nem terjed ki Kína belső joga alapján történő felelősségre vonhatóságára. Két olyan uniós tagállamot emeltem ki azonban az elemzéshez, mely két különböző utat követett a járvány első hullámában. Hollandiát és Lengyelországot. Időben Hollandiában hamarabb került kimutatásra a kór, a lengyeleknek több idejük volt a felkészülésre. Ugyanakkor ezen két állam járvány elleni fellépésének bemutatása alkalmas arra, hogy két különböző reakció kapcsán az esetleges állammal szembeni felelőségi kérdéseket megvilágosítsuk. Amíg Hollandiában kezdetben a gazdaság védelmén volt a hangsúly addig Lengyelország az egészségügyre fókuszált inkább. Eltérő intézkedéseket hoztak meg tehát a járvány első hullámában, melynek különböző jogi következményei lehetnek. Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy más államok lépéseit is lehet kritikával illetni. Például Ausztriában a síközpontok miatt egyszerűen figyelmen kívül hagyták a járvány kitörését - egyszerű gazdasági érdekek miatt. Nyilvánvalóan az egyes tartományoknak kellett volna a szükséges szabályokat meghozniuk. A tartományi szintű jogalkotási késedelem, vagy mulasztás ebben az esetben az osztrák államnak betudható cselekedet, s mint ilyen, az állam felelősége megállapítható adott esetben. Ugyanakkor Ausztria Hollandiához hasonlóan a gazdasági érdekeket tartotta szem előtt, amikor a szükséges intézkedések meghozatalát elmulasztotta, vagy késleltetve került azokra csak sor.

1. Hollandia

A kormány viszonylag lassan reagált a vírusra. Egy alsóházi képviselő sürgős vitát kért 2020. január 29-én a COVID-19-cel kapcsolatban, azonban a képviselők többsége nem támogatta az indítványt. Egy nappal később a WHO nemzetközi aggodalomra okot adó közegészségügyi vészhelyzetnek nyilvánította a vírus kitörését. 2020. február 13-án, miután megerősítették a Kínán kívüli fertőzötteket, aktív megfigyelésre szólította fel a tagállamokat. Február 21-én már arra figyelmeztetett a WHO, hogy „csökken az elterjedés megakadályozásának a lehetősége, és a nemzetközi közösségnek gyorsan kell cselekednie.”⁹ A tagállamok felkészítésének elősegítése érdekében kérdőívet küldött

9 „The window of opportunity to contain the outbreak is narrowing and that the international community needs to act quickly.”

ki, mely az elégséges orvosi- és gyógyszerellátottság körében tartalmazott kérdéseket.

Hollandiában a közegészségügyi feladatokat az Állami Közegészségügyi és Környezetvédelmi Intézet (RIVM) látja el, mely a Közegészségügyi-, Jóléti- és Sportminisztérium része. Ennek értelmében az állam (holland kormány) nevében eljáró szerv. A COVID-19 járvány kezdeti szakaszában az RIVM kommunikációja nem volt egyértelmű, zavart okozott, a közlemények sok esetben nem feleltek meg a valóságnak, szakmailag nem voltak alátámasztottak – adott esetben nem voltak összhangban a WHO ajánlásokkal. Miután a folyamatok kicsúsztak a kormányzat ellenőrzése alól, a miniszterelnöknek fel kellett lépnie, és át kellett vennie a járvánnyal kapcsolatos politikai intézkedésekhez kötődő kommunikációt.

1.1. Kitűzött cél:

Kezdetben a kormányzat célja nem a lakosság egészségének védelme, hanem a gazdasági zavarok, károk elkerülése volt. Ennek érdekében a 2020. január-februári kormányzati kommunikáció célja az emberek biztonságérzetének megerősítése volt.¹⁰ Semmilyen korlátozó intézkedést nem vezettek be.

Ezen célkitűzés azonban politikailag hamar tarthatatlanná vált. A miniszterelnök több új célt is kitűzött („herd immunity”, majd „controlled population immunity.”), melyek tatalma nem volt egészen világos az emberek számára, ugyanakkor (csak) márciusban végére már az volt a cél, hogy minimalizálják a vírus halálos áldozatainak számát, és a járvány terjedését akadályozzák.

1.2. Válaszintézkedések

A RIVM a kezdeti időszakban semmilyen válaszintézkedésre nem tett javaslatot, hiszen a cél a gazdasági károk elkerülése volt. Nem korlátozták az utazásokat, és a fő probléma ebből fakadt.¹¹ Ugyanez volt Olaszországgal is, ahol január 31-én (!) rendkívüli állapotot hirdettek. Az első fertőzött esetet (Lombardiából hazatért személy) 2020. február 27-én jelentették, és RIVM még ekkor sem látta elérkezettnek az időt arra, hogy korlátozásokat vezessen be.

10 The risk of a COVID-19 patient in The Netherlands is small” (21 January 2020); “the disease does not appear to be very contagious” (24 January 2020); “it is possible that the virus reaches The Netherlands, but the chance that it will spread here is small” (28 January 2020); if the virus arrives in The Netherlands, “various measures will be effected that will prevent the virus from spreading” (3 February 2020); “only sick people are contagious” (11 February 2020); the RIVM explains in a video why people should not be worried (14 February 2020); “Dutch hospitals can provide the right care and intensive care units have sufficient capacity” (24 February 2020); “the virus is quite like influenza” (25 February 2020); schools do not have to be closed (1 March 2020); there is no reason to cancel mass events and concerts (5 March 2020); and “the mortality rate is not disturbing” (12 March 2020)

11 A KLM még március 13-án is indított járatot Wuhanba és fogadott is járatokat onnan.

Az első intézkedéscsomagot, mely az iskolák, gyermekgondozási központok, bárók, éttermek, sportklubok bezárására vonatkozott, 2020. március 23-án fogadták csak el, miután az Orvostudományi Szakszervezetek Szövetsége lobogtatta a vörös zászlót.

1.3. Felkészültség, átláthatóság hiánya

Bár a RIVM kezdetektől fogva azt kommunikálta, hogy ha a vírus eljut Hollandiába, nagyon jól fel vannak készülve, ennek mégis az ellenkezője bontakozott ki. Nem volt elég tesztelés, a megfigyelés és a nyomonkövetés nem volt eredményes. Nem volt elég védőfelszerelés (maszk, gumikesztyű), megtelek a kórházak, az intenzív osztályok kapacitása a végéhez közelített. Nem volt kidolgozva olyan rendszer, mely elosztja a Covid-betegeket a kórházak között, és a lakosság testhőmérsékletének a mérésére sem dolgoztak ki semmit.

A kormányzat csak kullogott az események után. A lakosság tesztelésének elmulasztás kulcskérdésnek mutatkozott, melyet a WHO-ajánlás is szorgalmazott.¹² Ezzel szemben a RIVM csak szűk körben írta elő a tesztelési kötelezettséget: még az egészségügyi dolgozók sem tartoztak ebbe a körbe. Hollandia északi része, ahol korábban ütötte fel a fejét a járvány, nem értett egyet a RIVM ajánlásával, és olyan programot vezettek be, amelynek keretében szélesebb körű volt a tesztelés. Rögtön kiderült, hogy a RIVM adatai meghaladottakká váltak.

Sem a RIVM-nek sem a holland kormányzatnak nem voltak átláthatóak az intézkedéseik és ajánlásaik alapjául szolgáló adatok. Nem jelentek meg megbízható kockázátértékelések, modellezések vagy forgatókönyvek vagy költség-haszon elemzések.

Az eredmény 2020 március 31-re: 12.595 fő igazolt fertőzött COVID-19-cel, melyből 4712 fő kórházi ellátásra szorult. 1070 fő került intenzív osztályra és 1039 fő halt bele. Késedelmes és nem megfelelő reagálása miatt a holland kormány a millió főre jutó halálozások aránya tekintetében felelősnek mondható.

1.4. Az állam felelősségének megállapíthatósága a holland szabályok értelmében:

Két lehetőség van arra, hogy a holland kormányzat felelőssége megállapítást nyerjen állampolgárt ért kár esetén: első esetben, amikor egy társadalmi szervezet (NGO) indít eljárást csoportos kereset (class action) formájában vagy azért, hogy szigorúbb jogszabályokat hozzon, vagy akár konkrét kártérítést követeljen az állam nem megfelelő politikai lépései miatt. A holland Legfelsőbb Bíróság egy klíma-politikával kapcsolatos peres eljárásban mondta ki, hogy a társadalmi szervezeteket széles jogkör illeti meg az állam perlésével kapcsolatosan, és hogy az emberi jogok európai egyezményében rögzített élethez való jog pozitív kötelezettséget ró a kormányzatra az egészségügyi kockázatok széles körének védelme érdekében, beleértve az éghajlatváltozással kapcsolatos kockázatokat is. A bíróság ítélete megkönnyítette az oksági követelmény

12 WHO Head: „Our key message is: test, test, test.” 16 March, 2020 <https://www.bbc.com/news/av/world-51916707/who-head-our-key-message-is-test-test-test>

bizonyítását azáltal, hogy bevezette a részleges felelősség megállapíthatóságát. Ez az ítélet jelen helyzetben is hivatkozható álláspontom szerint.

Másodsorban bármely természetes személy, akit kár ér az állam jogellenes cselekedete folytán eljárást indíthat az állammal szemben és kártérítést követelhet. (holland Ptk. 6:162.)¹³

Mindkét eljárásban a felelősség alapja ugyanaz: az állam jogellenes magatartása, mely mulasztással vagy tevőleges magatartással valósul meg, és melynek következtében az állampolgárt kár éri, vagy ha állam figyelmen kívül hagyja a jogszabályok vagy társadalmi normák által előírt kötelességét. A sikeres perléshez azt szükséges bizonyítani, hogy okozati összefüggés van az állam jogellenes magatartása és a részére okozott kár között.

2. Lengyelország

A Covid-19 járványra reagálva a lengyel kormány egy sor olyan jogszabályt fogadtatott el, mely az alapjogokat korlátozta valamilyen mértékben. Az elsődleges cél nem a gazdaság védelme volt, mint ahogy Hollandiában láthattuk, hanem a járvány terjedésének megakadályozása, az emberek egészségének védelme. Annak ellenére, hogy a lengyel kormány nem hirdetett szükségállapotot, 2008. december 5-én elfogadott törvényre hivatkozással úgynevezett „járványügyi állapotot” jelentett be 2020. március 20. napjától. Ez alapján több, alapjogot is érintő jogszabályt hoztak kormányrendelet formájában, ennél fogva a kormányzat magánjogi felelőssége harmadik személyeknek okozott károkért adott esetben megállapítható lehet, mikor is a lengyel polgári törvénykönyv szabályait kell alkalmazni.

2.1. Az alkalmazandó jog

Az alkalmazandó jog a közigazgatási szervek felelősségét megállapító jogszabály,¹⁴ mely alapján az állam, vagy annak helyi szervei kártérítési felelőssége is megállapítható

13 (1) Hij die jegens een ander een onrechtmatige daad pleegt, welke hem kan worden toegerekend, is verplicht de schade die de ander dientengevolge lijdt, te vergoeden. (2) Als onrechtmatige daad worden aangemerkt een inbreuk op een recht en een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht of met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, een en ander behoudens de aanwezigheid van een rechtvaardigingsgrond. (3) Een onrechtmatige daad kan aan de dader worden toegerekend, indien zij te wijten is aan zijn schuld of aan een oorzaak welke krachtens de wet of de in het verkeer geldende opvattingen voor zijn rekening komt (Aki mással szemben jogellenes cselekményt követ el, ami neki tulajdonítható, köteles megtéríteni a másik, ebből eredő kárát. A jogellenes cselekmény a jog megsértésének, a jogi kötelezettség megsértésével járó cselekedetnek vagy mulasztásnak minősül, vagy azzal, ami a társadalomban az íratlan törvények szerint helyénvaló. Mindez bizonyítandó. Jogellenes cselekmény az elkövetőnek tulajdonítható, ha az az ő hibájából, vagy törvényben vagy általánosan elfogadott normákban felróható okból ered.)

14 lengyel Ptk. 417. § és a 4171. §

jogos magatartás, cselekmény esetén is, amennyiben azzal vagyoni kárt okoz. Ez a felelősség azonban csak kivételes esetekben áll fenn, és minden egyes esetben megköveteli a speciális jogalap bizonyítottóságát, amely csak a konkrét ügyben keletkezett kár megtérítéséhez vezethet. A járvány miatt a károk elsődleges forrásaként a bevezetendő számos korlátozás tekinthető. A korlátozások e csoportja magában foglalja a vállalkozások gyakorlásának, működésének tilalmát és korlátozását (pl. a plázák üzlethelységeiben való munkavégzés, a vendéglátó helységek, fodrászatok bezárása stb.), az orvosok munkavégzésre kötelezését, átirányítását olyan kórházakba, ahol a fertőző betegeket kezelik, valamint adott esetben üzleti szolgáltatásokat nyújtó vállalkozások, vagy természetes személyek számára kötelező kiadások bevezetését.

2.2. Károk típusai

A lengyel Ptk. 361. § (2) bekezdése értelmében a kártérítési kötelezettség két kártípusra vonatkozik: a ténylegesen felmerült károkra és az elmaradt haszonra, amennyiben a törvény vagy szerződés másképp nem rendelkezik. A ténylegesen felmerült kár alatt a vagyonban bekövetkezett csökkenést kell érteni, valamint a kötelezettségek növekedését, míg az elmaradt jövedelem olyan feltételes előnyökre vonatkozik, amire egy jogi személy alappal számított, de nem tudott realizálni annak következtében, hogy kívülről harmadik személy nem teljesítette a kötelezettségét. Például elmaradt haszonnak minősül egy olyan vállalkozás bevétel kiesése, mely a kormányzat járványügyi megszorításai miatt következett be, míg tényleges kár lehet az olyan költség, melyet a kormányzati előírásoknak (jogszabályi kötelezésnek) megfelelő védőintézkedésekre adtak ki.

A felmerült károk kategorizálása általában nem okoz nehézséget, a kár bekövetkezte, valamint az összegszerűség megjelölése sem, ugyanakkor mégis nehéz megjelölni az állam járvány miatti kárfelelősségének jogalapját. Jelenleg ezen helyzetben az állami felelősség megállapítása az alkotmányos- és szabadságjogok korlátozása miatt bevezetett szabályok okozta károkra terjed ki, melyek a járvány kitörése miatt kerültek bevezetésre, és általánosságban a lengyel Ptk. 417. § és a 4172 §-ai foglalják magukban.

A lengyel Ptk. 417. §-a alapozza meg az állam, állami szerv vagy más jogi személy felelősségét a közhatalom gyakorlása körében okozott károkért abban az esetben, ha a közhatalma gyakorlásával, vagy annak elmulasztásával kárt okoz. A felelősség ezen alapja olyan magatartásokra, hatósági intézkedésekre terjed ki, mely nem minősül normatív aktusnak. Nem alkalmazható a rendelkezés ugyanakkor olyan károk kapcsán, melyek normatív intézkedésből fakadnak. A Ptk. 4171. § szerint a normatív intézkedésből eredő károk kapcsán csak akkor indítható eljárás, amennyiben egy megelőző eljárásban megállapítást nyer, hogy a szóban forgó normatív aktus beleütközik a lengyel alkotmányba, vagy nemzetközi egyezménybe, vagy törvénybe. Amíg tehát a lengyel alkotmánybíróság ki nem mondta a hivatkozott normatív aktus jogellenességét, nem lehet megalapozottan kártérítési igénnyel élni. Ugyanakkor hozzá kell tenni, hogy a

lengyel gyakorló jogászok között is vitatott ezen álláspont, mivel több olyan bírósági ítélet is világot látott, mely szerint rendes bíróság is megállapíthatja egy adott ügyben a normatív aktus alkotmányba ütközését az ún. „osztott alkotmányos felülvizsgálati eljárás” („distributed constitutional review”) keretében. Az EJEB ugyancsak bír olyan hatáskörrel, mely kimondhatja az adott jogszabály jogellenességét. Amennyiben az EJEB megítélt egy adott állami magatartást, vagy mulasztást, nem szükséges a lengyel alkotmánybíróság döntésére várni.

Mindazonáltal számos jel utal arra, hogy egyes tevékenységeket (pl. szállodai tevékenység, fodrászatok stb.) korlátozó szabályozások alkotmányellenesek, melyeknek alkotmányellenességét a lengyel AB kimondhatja. Számos esetben előfordult, hogy alapjogokat korlátozott a kormányzat rendeleti formába öltöztetett szabályokkal, ami alkotmányellenes,¹⁵ mivel a szabadságjogok és az alapjogok csak (országgyűlés alkotta) törvényi szintű szabályozással korlátozhatóak. Elvileg van lehetőség arra, hogy rendeleti kormányzást vezessenek be sürgőshelyzetben (emergency state), amire azonban eddig még nem került sor. Sőt! Rendeletek, amik az alapjogok korlátozását szabályozták, sok esetben a COVID-19 járvány miatt kiadott törvényi felhatalmazás nélkül kerültek kibocsátásra.

Az állami felelősség másik alapja a lengyel Ptk. 4172. §-ában keresendő. Méltányosságra hivatkozással személyi sérelem iránti igény érvényesíthető még a hatóság jogszerű működése esetén is. Akkor alkalmazható a rendelkezés, amennyiben az állam közhatalom gyakorlása során neki fel nem róható tevékenységet végez, ugyanakkor méltánytalan lenne, ha a kár következményeit a károsult viselné teljes egészében. Hangsúlyozandó, hogy ezen szakasz alkalmazása csak kivételes lehetőség.

IV. Összefoglalás

A COVID-19 krízis kérdéseket vetett fel a kormányzatok válságkezelési szerepével kapcsolatosan. A jelen cikkben Kína, Hollandia és Lengyelország válságkezelési tevékenységét tekintettem át röviden. Valamennyi esetben megállapítható, hogy ilyen jellegű válságkezelésre egyik állam sem volt felkészülve. Az látható, hogy valamennyi esetben az állam felelőssége megállapítható, hogy egy gondatlan mulasztás, vagy törvénytelen tevőleges magatartás megalapozhatja a kártérítési felelősséget. Kína felelőssége abban kereshető, hogy a késedelmes válasza a járványra, valamint annak kezdetekbeni elhallgatása a Kínán kívüli terjedést idézte elő. Ez Kína más államokkal szembeni nemzetközi kártérítési felelősségét állapíthatja meg – mely kiterjedhet a gazdasági károkra is, melyek okozati összefüggésben állnak a vírussal.

A holland esetben a COVID-19 járvánnyal kapcsolatos kormányzati intézkedései nem voltak megfelelőek. A holland kártérítési jog szerint az állam felelősséggel tartozhat ezen mulasztásokért. Nemrégiben a holland Legfelsőbb Bíróság az Urgenda ügyben hozott ítélete erősíti az állami ilyen jellegű felelősséget. A kulcskérdés az okozati ösz-

15 Lengyel alkotmány 31. § (3) bekezdése

szefüggés bizonyítása ezen ügyekben, azonban a részleges felelősség megállapításának a lehetősége, valamint az arányosság elve segít az ilyen ügy károsultjainak. Ha az államnak kötelessége, hogy megvédje az állampolgárait a klímaváltozás okozta kockázatoktól a század második felében, akkor bizonyos, hogy a védelmi kötelezettsége kiterjed a COVID-19 okozta kockázatokra is 2020-ban.

Lengyelországban már volt több idő a felkészülésre. Ugyanakkor szükségállapotot nem hirdettek, rendeleti kormányzást hivatalosan nem vezettek be, mégis ez történt. Ez megalapozhatja a lengyel állam felelősségét. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy a keresetlevél benyújtását megelőzően minden esetben elemezni kell az adott esetet az EJEB és a lengyel bírósági gyakorlat tükrében.

A fertőzések enyhülésével, a megbetegedések csökkenésével nem zárul le a COVID-19 járvány. Azon államokat, melyek nem ellenőrizték a vírus terjedését valószínűleg felelősségre fogják vonni, sőt, meg is állapítják a felelősségüket mind nemzetközi, mind saját jog alatt.

A „VALÓDI” ALKOTMÁNYJOGI PANASZ JOGORVOSLATI (PERORVOSLATI) JELLEGÉNEK MEGÍTÉLÉSE

I. Bevezetés

Ahogy hatályba lépett az Alaptörvény úgy a hazai alapjogvédelmi rendszer is teljesen átalakult. Megnövekedett az alkotmányjogi panaszok száma, amelyből adódóan a bírósági ítélezés alapjogi kontroll alá került.² A 2012-es év alkotmányjogi szempontból jelentős változásokat hozott. Bevezetésre került a valódi alkotmányjogi panasz, amely teljesen átstrukturálta a magyarországi alkotmánybírósági eljárások addigi működését. A valódi alkotmányjogi panasz bevezetésének gondolata időről időre felmerült, azonban mindig lekerült az alkotmányozási kérdések napirendjéről.³

A 2012-es év hozta meg az igazi változást, ugyanis megszűnt az *actio popularis* intézménye, ennek az lett a következménye, hogy a közérdekvédelmi hatáskörökről áthelyeződött az ügyek többségének sarokpontja az egyéni alapjogvédelemre. Az Alkotmánybírósághoz beérkező beadványok hangsúlyai egyre jobban eltolódtak. Az utólagos normakontrollt kérő indítványok száma jelentősen csökkent, míg az alkotmányjogi panaszok száma egyre csak nőtt.⁴ Teljesen átalakult az alkotmányjogi panasz intézménye. Újra lett gondolva ez a jogintézmény.

Két új panasztípus kapott hangsúlyt: a „közvetlen” és a valódi elnevezéssel illetett alkotmányjogi panaszok. Ezen panaszok megjelenése kiszélesítette az alkotmányjogi panaszok igénybevételének lehetőségét. Több esetkörben is alkalmazhatóvá vált.⁵ Több alapjogsérelemre is eszközként szolgált az alkotmányjogi panasz.

A valódi alkotmányjogi panasz bevezetése – bizonyos eltérésekkel – végül alapvetően német mintára történt meg. A magyar szabályozás lényegében ezt a mintát követte.

1 PhD-hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
2 SÜLYOK Tamás – SZAKÁLY Zsuzsa: Az alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegének bővülése. In: Balogh Elemér (szerk.): Számadás az Alaptörvényről. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2016. 359.

3 TÓTH J. Zoltán: Az alkotmánybírósági alkotmány- és alapjogvédelem gyakorlata 2012-2020 között. In: Jogelméleti szemle 2020/3. szám 94. http://jesz.ajk.elte.hu/2020_3.pdf [letöltve: 2020.10.10.]

4 G. KARÁCSONY Gergely: A közvetlen alkotmányjogi panasz a magyar jogrendszerben. In: dr. Gábor Zsolt (szerk.): Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2019. 188

5 G. KARÁCSONY i.m. 188.

Németországban egyébként az alkotmányjogi panasznak két alapvető fajtája van: egyrészt maga a bírói (kivételesen, ha vele szemben a bírói út törvénynél fogva kizárt, közigazgatási) döntés (a döntés alapjául szolgáló, önmagában egyébként alkotmányos norma alkotmányellenes értelmezése vagy a döntés alapjául szolgáló, alkotmányellenes jogalkalmazást eredményező eljárási hibák) esetén igénybe vehető *Urteilsverfassungsbeschwerde*, másrészt a bírói (kivételesen közigazgatási) döntés alapjául szolgáló, önmagában alkotmányellenes anyagi jogi vagy eljárásjogi normák ellen felhívható *Rechtssatzverfassungsbeschwerde*. A magyar szabályozás lényegében ezt a mintát követte (csak – mint láttuk – a normakontrollos panaszokat bontotta további két részre, közvetlenül alkalmazott vagy hatályosuló, illetve bírói eljárásban alkalmazott rendelkezések elleni panaszokra).⁶

II. Az alapjogvédelem eszközei

Ennél a témakörnél említhető meg az alapjogvédelem összetett jellege. Alkotmányjogi dogmatikai értelemben az alapjogvédelem kétféle lehet: kollektív és egyéni. A kollektív alapjogvédelem eszköze a normakontroll, vagyis a jogszabályok alkotmányosságának ellenőrzése.⁷ A normakontroll két további kategóriára bontható. Beszélhetünk egyrészt absztrakt, másrészt konkrét normakontrollról. A két normakontroll viszonya eléggé összetett.

A konkrét normakontroll természetjogi megközelítésű és elsődleges funkciója az alapjogok védelme. Az absztrakt normakontroll pedig – az eredeti kelsen-i elgondolás szerint – pozitivisták szemléletben az alkotmány védelmére helyezi a hangsúlyt.⁸

Az absztrakt normakontroll abban különbözik a konkrét normakontrolltól, hogy míg az absztrakt estén – az arra jogosult indítványára – az Alkotmánybíróság konkrét ügytől és eljárástól függetlenül, általános jelleggel vizsgálja egy norma Alaptörvénnyel való összhangját, addig a konkrét normakontroll esetében létezik egy alapügy (alapeljárás), amelyben egy adott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányellenessége felmerül.⁹ További különbségként megemlíthető, hogy a konkrét normakontroll döntően az egyéni érdek, az absztrakt normakontroll pedig a közérdek érvényesítésére szolgál.¹⁰

Az absztrakt kifejezés is alapvetően arra utal, hogy nincs egyedi ügy, tehát az indítvány formálisan az absztrakt közérdeket szolgálja, hogy a jogrend koherens maradjon,

6 TÓTH J. Zoltán: Az alkotmánybírói alkotmány- és alapjogvédelem gyakorlata 2012-2020 között. In: *Jogelméleti szemle* 2020/3. szám 94. http://jesz.ajk.elte.hu/2020_3.pdf [letöltve: 2020.10.15]

7 TÓTH J. Zoltán: Jogalkotás, jogalkalmazás és alkotmánybíráskodás – az igazságosság érvényesülése és érvényesíthetősége a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában. In: Balla Péter (szerk.): *Etikus közgazdasági gondolkodás és versenyképesség*. Károli Gáspár Református Egyetem, Budapest, 2016. 200.

8 CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 111.

9 TÓTH (2016) i.m. 200.

10 FRUZSINA GÁRDOS-OROSZ: The Hungarian Constitutional Court in Transition – from *Actio Popularis* to Constitutional Complaint. *Acta Iuridica*, 2012/4. 306.

elemei megfeleljenek az alkotmánynak.¹¹

Az absztrakt normakontroll további két altípusra bontható: lehet előzetes, illetve utólagos. Az előzetes absztrakt normakontroll a magyar alkotmánybírósági joggyakorlat szerint kivételes eljárásnak minősül és elsősorban formai szempontok alapján vizsgálódik.¹²

2012. január 1-jéig a bárki által kezdeményezhető utólagos absztrakt normakontroll az Alkotmánybíróság stratégiai hatásköre volt. Az eljárás költség- és illetékmentes volt, az indítványozáshoz pedig nem kellett ügyvéd. Ez az úgynevezett *actio popularis* megszűnt, ezért azok a személyek, akik valamely jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alkotmányellenességét saját jogi érdekeltységük igazolása nélkül állítják, most már nem fordulhatnak az Alkotmánybírósághoz, csak jelezhetik az ombudsmannak az alaptörvény-ellenesség gyanúját.¹³

Akinek azonban jogi érdeke fűződik az alkotmányellenesség megállapításához, annak továbbra is közvetlen indítványozási joga van: ennek eszköze a konkrét normakontroll.

A konkrét normakontrollnak három fajtája van: a) „*régi*”, *normakontrollal egybekötött alkotmányjogi panasz*, b) *közvetlen vagy kivételes alkotmányjogi panasz* és c) *a bírói kezdeményezés egyedi normakontroll eljárás iránt*.¹⁴

III. A valódi alkotmányjogi panasz általános megítélése

Az Alkotmánybíróság az objektív alkotmányvédelmet főként az absztrakt normakontroll révén látja el, az egyéni jogvédelmet pedig az ún. valódi alkotmányjogi panasz által; míg a konkrét normakontrollt jelentő hatáskörök esetében (változó mértékben) keverednek egymással az objektív alkotmányvédelem és a szubjektív alapjogvédelem elemei.¹⁵

Magyarországon a 2012-es év jelentős változásokat hozott az alkotmányjogi panasz intézménytörténeti hátterében. 2012. január 1-je óta nemcsak kollektív, hanem egyéni alapjogvédelem is létezik. Ennek eszköze az ún. valódi alkotmányjogi panasz (Abtv. 27. §),¹⁶ melyet a bírósági eljárásban érdekelt nyújthat be, ha nem az alkalmazott jogszabályt tartja alkotmányellenesnek, hanem magát a bírósági döntést.

A „valódi”, bírói ítéletekkel szemben igénybe vehető alkotmányjogi panasz bevezetése már a rendszerváltás során felmerült, azonban a Legfelsőbb Bíróság ellenállása,

11 CSINK i.m. 111.

12 22/1996. (VI.25.) AB határozat

13 TÓTH (2016) i.m. 200.

14 2011. évi CLI. tv. 25. § és 26. § (1) (2) bekezdés

15 TÓTH J. Zoltán: Az alkotmánybírósági alkotmány- és alapjogvédelem gyakorlata 2012-2020 között. In: Jogelméleti szemle 2020/3. szám 94. http://jesz.ajk.elte.hu/2020_3.pdf [letöltve: 2020.10.16]

16 Valójában a konkrét normakontroll és a valódi alkotmányjogi panasz közötti, az alapjogvédelem elsődlegesen egyéni vagy kollektív jellegére alapozott megközelítés mindig csak viszonylagos lehet; a konkrét normakontroll fajtái, ezek közül is különösen az érintett által kezdeményezhető „régí” és „közvetlen” panasz értelemszerűen az érintett személy (szervezet) jogait is védi.

illetve az Ellenzéki Kerekasztal közönye miatt (amely fontosabbnak tartotta az *erga omnes* hatályú, a megsemmisítés lehetőségét tartalmazó és bárki által indítványozható utólagos absztrakt normakontroll, mint az egyéni (alap)jogvédelem eszközéül szolgáló „valódi” alkotmányjogi panasz bevezetését) ez végül akkor lekerült az alkotmányozási kérdések napirendjéről.¹⁷

A valódi alkotmányjogi panasz bevezetése – bizonyos eltérésekkel – végül alapvetően német mintára¹⁸ történt meg. Mindent összevetve a valódi alkotmányjogi panasz az az intézményesített út, amely a bíróságokat és az alkotmánybíróságokat is össze tudja kapcsolni, ugyanis lehetővé teszi a jogerős bírói döntések és az eljárást megszüntető végzések alkotmányossági felülvizsgálatát és megsemmisítését.¹⁹

Az Alkotmánybíróság jellegadó hatásköre az elmúlt időszakban tehát az érintettséghez kötött alkotmányjogi panasz lett, amelynek típusai kibővültek. Az absztrakt normakontroll visszaszorulásának oka azzal magyarázható, hogy megszűnt az utólagos normakontroll *actio popularis* jellege, így az Alaptörvény által arra feljogosított személyi kör elvi meggyőződésén múlik, hogy kezdeményezik-e az Alkotmánybíróság ilyen típusú eljárását.²⁰

A jogintézmény *„elsődleges célja az egyéni, szubjektív jogvédelem: a ténylegesen jogsérelmet okozó alaptörvény-ellenes jogszabály által okozott jogsérelem orvoslása. Ehhez kapcsolódik a jogszabály felülvizsgálatára irányuló alkotmányjogi panaszok esetén másodlagos célként a későbbiekben előforduló hasonló jogsértések megelőzése és ennek révén egyben az alkotmányos jogrend objektív védelme.”*²¹

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (továbbiakban: Abtv.) 26. §-a jogszabályok (normatív panasz), a 27. §-a bírói döntések elleni alkotmányjogi panaszok (egyedi panasz) befogadási kritériumait tartalmazza. Az első esetben a norma alkotmányosságát, míg az utóbbiban a norma értelmezésének alkotmányosságát vitathatja az indítványozó. A támadott aktus típusa mellett fontos elkülönítési ismertetőjegy, hogy korábban megvalósult-e bírósági eljárás. Az Abtv. 26. § (1) bekezdése (közvetett normatív panasz), illetve az Abtv. 27. §-a szerinti panasszal akkor lehet élni, ha korábban volt bírósági eljárás, míg az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti panasszal (közvetlen normatív panasz) akkor, ha nem volt és nem is lehetett volna bírósági eljárás.²²

17 Lásd ehhez pl.: SÓLYOM László előszava, 19. o. In: HALMAI Gábor – TÓTH Gábor Attila: Emberi jogok. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 13-20.

18 Lásd ehhez PACZOLAY Péternek, az Alkotmánybíróság elnökének az Országgyűlés Alkotmány-előkészítő eseti bizottsága elnöke, Salamon László részére írt, 2010. szeptember 29-i keltezésű levelét: <http://www.parlament.hu/biz/aeb/info/ab.pdf>.

19 VINCZE Attila – HERBERT Küpper: Összefoglaló és tanulságok. In: dr. GÁBOR Zsolt (szerk.): Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2019. 84

20 ORBÁN Endre: A bírói döntések ellen benyújtott alkotmányjogi panaszok tapasztalatai. Pázmány Law Working Papers, 2016/20. 8.

21 BRAGYOVA András: Az alkotmányjogi panasz fogalma. In: Ünnepi kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére, 2008. 70.

22 BODNÁR Eszter – SZALBOT Balázs: A konkrét utólagos normakontroll és az alkotmányjogi

IV. A valódi alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellege

A valódi alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegének megítélése nem egyértelmű. A köztudatban sokszor úgy jelenik meg az alkotmányjogi panasz, mint egy fajta jogsérelmet orvosló jogi eszköz. Ez a megítélés abból fakad, hogy egyes szerzők az Alkotmánybíróságot a bírói hatalom terébe helyezik, ezzel azt az álláspontot hangsúlyozva, hogy az Alkotmánybíróság a bírói hatalom része. Álláspontom szerint nem tekinthető az Alkotmánybíróság a bírói hatalom részének, ugyanis a bíróságok feladata az igazságszolgáltatás, pontosabban az, hogy az ellenérdekű felek közötti jogvitában a jogot alkalmazzák. Nyilvánvalóan az előbb kinyilvánított álláspont csak azokban az országokban érvényesül, ahol a rendes bírósági szervezettől jól elkülönült alkotmánybíróság működik.

Az angolszász jogrendszerekkel ellentétben, Magyarországon ugyan mellőzheti a jogszabály alkalmazását, vagyis felfüggesztheti az eljárást azon az alapon, hogy megítélése szerint alaptörvény-ellenes. Az Alaptörvény-ellenesség megállapítására kizárólag az Alkotmánybíróság jogosult.²³ Az Alkotmánybíróság feladata, hogy az alkotmányosság őreként gondoskodjék a normatív, valamint az egyedi (bírói döntés) aktusoknak az alkotmánnyal való összhangjáról. Az Alkotmánybíróság a bírói döntések vizsgálatánál – eljárásjogi szempontból – nem úgy jár el, ahogy azt a rendes bíróságok teszik a jogorvoslati fórumrendszerükben. Sokan úgy emlegetik az Alkotmánybíróságot, mint szuperbíróságot, mint a rendes bíróságok legfelsőbb szintjét, negyedfokú jogorvoslati fórumot. Ez azonban nem igaz. Az Alkotmánybíróság nem egy negyedik szint a jogorvoslatok rendszerében, hiszen valódi alkotmányjogi panasszal csak akkor lehet az Alkotmánybírósághoz fordulni, ha a konkrét bírói döntésnek alkotmányjogi (alapjogi) relevanciája van, vagyis a bírói döntés alapjogsértő. Ha nem merül fel alaptörvény-ellenesség, az indítványt a testület visszautasítja, azaz érdemben el sem bírálja.²⁴

Az Alkotmánybíróság nem tartja vizsgálatra alkalmasnak azt az indítványt, amely pusztán 1) a felhasznált bizonyítási eszközök kiválasztását; 2) a tényállás bíróság általi megállapítását; 3) a bizonyítékok további értékelését, továbbá 4) az alkalmazandó jogszabály kiválasztását és 5) értelmezését tartja sérelmesnek.²⁵

Az Alkotmánybíróság funkcióit vizsgálva megállapítható, hogy nem rendes bírósági tevékenységet lát el, de mindenképpen befolyásolja a bírói hatalmi ágat, hiszen azokat

panaszeljárások összefüggései. In: dr. GÁBOR Zsolt (szerk.): Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2019. 161-162.

23 BODNÁR – SZALBOT i.m. 162.

24 lásd bővebben: OUK Varinic: Az Alkotmánybíróság dogmatikai elhelyezkedésének dilemmái a hatalmi ágak rendszerében. Negatív bírói hatalom az Alkotmánybíróság? In: Dobrocsi Szilvia (szerk.): Acta Iuvenum Caroliensia IX. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar kiadványa, Budapest 2017.

25 TÓTH J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Jogtudományi Közlöny, 2014/5. szám

a jogerős bírói döntéseket, amelyek alaptörvény-ellenesek, megsemmisíti; nem tartozik tevékenysége köre szerint a bírói hatalomhoz, maximum csak annak korlátozójaként. Ezért nevezhető az Alkotmánybíróság negatív bírói hatalomnak.²⁶

Mivel az Alkotmánybíróság nem rendes bírósági tevékenységet lát el, így az alkotmányjogi panaszok kapcsán nem is beszélhetünk rendes jogorvoslatról. Dogmatikailag jogorvoslatról van szó, és a magyar Alkotmánybíróság is így értelmezi azt, de ez mégsem sorolható be sem a rendes, sem a rendkívüli perorvoslatok közé, ugyanis csak akkor vehető igénybe, ha a panaszos nem pusztán valamilyen törvényi előírásnak a korábbi hatósági, illetve bírósági eljárásban történő megsértését állítja, hanem az alkotmányosan biztosított alapvető jogainak és szabadságainak megsértését.²⁷

Ahhoz, hogy a bírói ítélet egyáltalán alkotmányellenes lehessen, több feltételnek kell teljesülnie. Az alkotmánybíráskodás és a jogrendszer kapcsolatáról legalább két alapvető állítás elfogadása szükséges a bírói ítéletek alkotmányossága vizsgálatának igazolására (amely egyben ennek tulajdonságait is befolyásolja). Az egyik az alkotmány elsőbbsége, a másik az alkotmány jogisága. Ezek nélkül bírói ítélet nem kerülhet kapcsolatba az alkotmánnyal. Az alkotmány (Alaptörvény) elsőbbsége azt jelenti, hogy az alkotmány a jogrendszer érvényességének alapja, a jogrendszer más normáival szemben a legfőbb jog; a vele ellentétes minden jogszabály alkotmányértő. Az állam minden cselekvése jogilag szabályozott lévén, az alkotmány elsőbbsége az állam egészére és szerveire (melyek jogrendszer részei) érvényes.²⁸

Ez is a szubszidiaritás körébe tartozik, viszont a szubszidiaritás elsősorban azt jelenti, hogy a rendelkezésre álló jogorvoslatokat ki kell meríteni, de hiba lenne ezt erre az egyetlen mozzanatra szűkíteni. Az alkotmányjogi panasz szubszidiaritásának szerepe pontosan abban áll, hogy biztosítja az igazságszolgáltatás szerveinek a lehetőséget, hogy az alapjogsérelmet maguk orvosolják, és ezzel betölthessék elsődleges jogvédelmi feladatukat, és az észlelt alapjogsérelmet esetén hatékony jogorvoslatot biztosítsanak.²⁹

26 OUK Varinic: Az Alkotmánybíróság dogmatikai elhelyezkedésének dilemmái a hatalmi ágak rendszerében. Negatív bírói hatalom az Alkotmánybíróság? In: Dobrocsi Szilvia (szerk.): Acta Iuvenum Caroliensia IX. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar kiadványa, Budapest 2017, 105-128.

27 Simicek Cl. 72 msz. 35. Filip – Hollander – Simicek: Zákon o Ústavním soudu. Hivatkozik rá: VÁCZI Péter: A közvetlen alkotmányjogi panasz és közvetlen strasbourgi panasz párhuzamos vonásai. In: dr. GÁBOR Zsolt (szerk.): Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések. HVG-ORAC Kft., Budapest, 2019.

28 BRAGYOVA András: A bírósági ítélet alkotmányellenessége. Alkotmánybíráskodás és rendes bíráskodás az alkotmányjogi panasz vizsgálatában. In: dr. GÁBOR Zsolt (szerk.): Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2019. 104.

29 VINCZE – KÜPPER i.m. 85.

V. Az alapjogi sérelem megítélése a közigazgatási perekben születő döntések tükrében

Jelen fejezetben bemutatásra kerül, hogy mi minősül konkrét alapjogi sérelemnek. Ennek megfelelően két olyan alkotmánybíróági döntés kerül bemutatásra, amelyben látható lesz, hogy mely esetkörökben sérül például a tisztességes eljáráshoz való jog vagy a jogorvoslathoz való jog. E két alapjogi sérelmen túlmenően más alapjogok is sérülhetnek, mint például a véleménynyilvánítás szabadsága, közérdekű adatok megismeréséhez való jog, békés gyülekezéshez való jog, törvény előtti egyenlőség, hátrányos megkülönböztetés tilalma, tulajdonhoz való jog, népszavazáson való részvételhez való jog és az egyéb Alaptörvényben biztosított jogok. A tanulmány terjedelme miatt szűk keretek között mozogok, így csakis a tisztességes eljáráshoz való jog és a jogorvoslathoz való jog sérelme kerül górcső alá.

Álláspontom szerint a konkrét jogsérelem, és a konkrét alapjogi sérelem közti differenciát úgy lehet megérteni, ha konkrét ügyek szemüvegén keresztül kerül bemutatásra, hogy vajon mi is azaz alapjogi relevancia. Ahhoz, hogy egy bírói döntés alaptörvény-ellenes legyen, szükséges az előbb említett tényező. A valódi alkotmányjogi panaszt e fontos komponens különbözteti meg a rendes jogorvoslati lehetőségektől. A vizsgálat tárgya a konkrét közigazgatási perekben születő döntések lesznek. A jelen tanulmány terjedelmére tekintettel, választásom azért esett kifejezetten csak a közigazgatási perekre, mivel a tanulmány karakterszámát haladná meg, ha vizsgálnám a polgári és büntető eljárások alapjogi mivoltát. A statisztikai számok is szemmel láthatóan tükrözik, hogy az utóbbi években a közigazgatási döntések ellen is lehet valódi alkotmányjogi panasszal élni.

Az aktuális statisztikai adatok alapján a beérkezett „normál” valódi alkotmányjogi panaszok száma 2012 januárja és 2020 szeptembere között 2288, ebből 1989 már befejeződött, 299 pedig 2020 szeptemberében folyamatban volt. Az összes, Abtv 27. §-a szerinti panaszügy sikeressége együtt 5%-ot tesz ki. A mindösszesen 103, bírói és/vagy hatósági döntést megsemmisítő határozat az összes formális döntéshez képest a valódi panaszügyek egyhuszadát teszi ki, ami nemzetközi mércével mérve átlagos, illetve valamivel afeletti (az átlagnál „indítványozóbarátabb”) ítélkezési gyakorlatot jelent.³⁰

30 A német Bundesverfassungsgericht a 2005-2009 közötti öt év statisztikai adatai szerint például a befejezett 29 221 panaszindítvány (kerekítve) 95,1%-át, pontosan 27 803-at nem fogadta be; a panaszok 2,5%-át (737-et) az indítványozók visszavontak vagy a panasz eljárás egyéb módon (megszüntető végzéssel, áthelyezéssel stb.) ért véget; az elbírált indítványok 0,1%-át (42-t) utasította el a testület, míg az elbírált indítványok 2,2%-ának (639-nek) adott helyt. (Az adatok forrása: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/en/organization/gb2009/A-IV-1.html>.) Spanyolországban még ennél is szigorúbb elbírálás alá esnek az ún. amparók: 2019-ben például 7554 ilyen ügy érkezett, 117 érdemi döntés született, melyek közül 18 indítványt fogadott csak el a Tribunal Constitucional (vö.: <http://www.tribunal-constitucional.es/en/memorias/Estadisticas/ESTADISTICAS-2019.pdf>), ami 1,5%-os

Visszatérve a közigazgatási és munkaügyi bírósági döntésekhez, elmondható, hogy az Alkotmánybíróság, ha nem is fokozott mértékben, de közigazgatási ügyekben is él a „valódi” alkotmányjogi panaszindítványok érdemi elbírásának lehetőségével, és megsemmisíti azon közigazgatási és munkaügyi bírósági döntéseket, amelyek valamely anyagi vagy (nagyobb részben) eljárási alapjogba ütköznek.³¹

Ugyan a sikerességi arány a közigazgatási ügyekben sem éppen a legkedvezőbb, de elmondható, hogy az Alkotmánybíróság egyre bátrabban nyúl a megsemmisítés eszközehez – azaz, ha e tendencia folytatódik, a következő években a panaszindítványok magasabb sikerességi arányával számolhatunk a közigazgatási és munkaügyi bírósági határozatok és végzések ellen benyújtott panaszok elbírálása során.

Az Alkotmánybíróság 2012-ben, 2013-ban és 2014-ben még egyetlen közigazgatási és munkaügyi bírósági döntést sem semmisített meg; de például 2015-ben már hetet, 2016-ban kettőt, 2017-ben pedig ötöt. A számadatok alapján látható, hogy az Alkotmánybíróság a közigazgatási ügyszakos bírósági döntések alkotmányossági felülvizsgálata során is – 2015-től „hozzászokott” a megváltozott hatásköri szabályokhoz (valamint kialakította és megszilárdította befogadási és döntési gyakorlatát).

1. A tisztességes eljáráshoz való jog sérelme figyelemmel az 5/2017. (III.10.) AB határozatban foglaltakra

A közigazgatási pereket érintő alkotmánybírósági határozatok kapcsán talán az 5/2017. (III.10.) AB határozat tekinthető az egyik legfontosabb döntésnek. E határozat is jól mutatja, hogyan tud sérülni a tisztességes eljáráshoz való alapjog a közigazgatási eljárások során. Megállapítható, hogy minden részletszabályozás megalkotása ellenére is lehet egy eljárás méltánytalan, igazságtalan vagy nem tisztességes.

Az Alaptörvény normaszövege alapján kialakított alkotmánybírósági dogmatika szerint a tisztességes eljáráshoz való jog több garanciális szabályból áll. E jog részjogosítványa például a bírósághoz fordulás joga, vagyis a törvényben biztosított anyagi jog bíróság előtt érvényesíthető legyen. Ebbe a körbe tartozik a tárgyalás nyilvánossága, amely nem egy kivétel nélküli szabály, de alapvetően hozzájárul ahhoz, hogy a bírósági döntések, illetve a bírósági döntésekhez vezető eljárás ellenőrizhető legyen, ide tartozik a bírói döntés kihirdetésének nyilvánossága. A nyilvános kihirdetés követelménye nem minden esetben érvényesül, ugyanis vannak olyan eljárások, ahol a felek védelme miatta ez a követelmény nem érvényesülhet. Fontos tartalmi kritérium továbbá a bírói

érdemi döntési és mindössze 0,2%-os (!) „sikerességi” arányt jelent. Ahogyan Tilk Péter is általános jelleggel megfogalmazta: „a valódi alkotmányjogi panaszt alkalmazó országokban az ilyen jogorvoslatok igénybevételének eredményessége nagyon csekélynek tekinthető” (TILK Péter: Az új típusú alkotmányjogi panasz előzményei és az eljárási renddel kapcsolatos egyes szabályozási elvárások, 84. o. In: Alkotmánybírósági Szemle, 2011/2. szám, 82-90. o.)

31 TÓTH J. Zoltán: A közigazgatási bíráskodás Magyarországon: a közigazgatási és munkaügyi bíráskodás döntéseivel szembeni alkotmányjogi panaszok tapasztalatai. In: Jogelméleti szemle 2018/3. szám. http://jesz.ajk.elte.hu/2018_3.pdf [letöltve: 2020.11.17]

függetlenség és pártatlanság kívánalma is, mely utóbbinak van egy szubjektív és egy objektív oldala. Egyrészt a bíróságnak objektíve elfogulatlannak kell lennie, másrészt nem is látszódnak elfogultnak. Ezen követelmény érvényesítésére vannak a kizárási szabályok. A tisztességes eljárás körébe tartozik még az ügyek ésszerű határidőn belül való elbírálásának követelménye. Végül bár nincs benne az Alaptörvény szövegében, de része a tisztességes eljárás követelményének, hogy az eljárásban érvényesüljön a „fegyverek egyenlőségének elve” is. Ez az elv nemcsak büntetőjogi kategória, hanem a hatóság és ügyfél relációjában is értelmezhető az Alaptörvény 24. cikk alapján.³² A közigazgatási hatóságok eljárásának fair mivolta kihat a közigazgatási perek fair mivoltára is. Ha egy hatósági eljárás nem tisztességes, akkor az ilyen eljárásban hozott döntést helybenhagyó bírósági ítélet fair mivolta is megkérdőjelezhető, illetve ezen bírósági ítélet alapjául szolgáló bírósági eljárás sem lehet tisztességes.

1.1. *A döntés lényege:*

A Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 8.K.32.574/2015/17. számú ítéletét semmisítette meg az Alkotmánybíróság tekintettel arra, hogy az eljárásban sérült az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés (tisztességes eljáráshoz való jog).

Az Alkotmánybíróság egy konkrét ügyben a határidőt elmulasztó hatósági bíróságot (környezetvédelmi bíróságot) kiszabó határozatot, valamint az azt helybenhagyó bírósági döntés alkotmányosságát elbírálva elvi éllel kimondta, hogy a közigazgatási hatóságok kötelesek a közigazgatási anyagi jogi szankciót kiszabó határozataikat a jogszabály által erre előírt határidőn belül meghozni. Nem az ügyfélnek, hanem a hatóságoknak kell viselnie a kockázatát, annak az ódiúmat, amennyiben bármilyen határidőben nem kerül erre sor. Ennek alapján anyagi jogi szankció nem szabható. A közigazgatási anyagi jogi bíróságok kiszabására vonatkozó határidők nem eljárási, hanem anyagi jogi határidők, melyek eltelte esetén a közigazgatási szerv bírágolási joga elenyészik. Ha ennek ellenére a közigazgatási szerv mégis kiszabja az anyagi jogi közigazgatási bíróságot, úgy a bíróság – a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog alkotmányos értelme alapján – nem minősítheti azt az ügy érdemére ki nem ható eljárási szabálysértésnek; az ilyen határozatot az ügy érdemére kiható jogszabálysértés okán köteles hatályon kívül helyezni.³³

32 Alaptörvény XXIV. cikk: (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.; (2) Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.

33 TÓTH J. Zoltán – TÉREY Vilmos: A „valódi” alkotmányjogi panasz. Kézikönyv jogkereső laikusok és gyakorló jogászok számára. HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2019. 56.

1.2. A jogorvoslathoz való jog sérelme figyelemmel a 9/2017. (IV.18.) AB határozatban foglaltakra

Egy érdekes ügyön pontosabban a téves jogorvoslati tájékoztatás esetkörén keresztül bemutatásra, hogy hogyan tud sérülni a jogorvoslathoz való jog. Az indítvány alapjául szolgáló ügyben az indítványozó meghatalmazottja útján épület bontásának elrendelése iránti kérelmet nyújtott be a Somogy Megyei Kormányhivatal Siófoki Járási Építésügyi Hivatalához, amely az indítványozó által indított hatósági eljárást egy folyamatban levő peres eljárás jogerős lezárásáig felfüggesztette. Majd az indítványozó az iratbeteleknél közben tapasztalt, általa jogsértőnek tekintett eljárási cselekmény miatt a felügyeleti szervhez fordult panasszal. A felügyeleti szerv az iratok bekérése után arra a következtetésre jutott, hogy az eljárást felfüggesztő döntés jogszabálysértő, ezért azt megváltoztatta, illetve a közigazgatási hatósági eljárást SOD/12/307-29/2013. számú végzésével megszüntette. A hatóság a végzésében arról tájékoztatta az indítványozót, hogy a döntés közlésétől számított 30 napon belül – jogszabálysértésre hivatkozással – kérhető a döntés bírósági felülvizsgálata.³⁴

Az indítványozó a kézbesítést követő 30. napon kereseti kérelmet nyújtott be a Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bírósághoz, az azonban keresetlevelét érdemi vizsgálat nélkül – elkészttség okán – elutasította. A bíróság a Kormányhivatal eljárást megszüntető végzésébe foglalt jogorvoslati tájékoztatást nem értékelte, arra semmilyen formában nem tért ki, indokolása az elkészttség tényének és jogkövetkezményeinek megállapítására szorítkozott. A bíróság támadott végzése ellen fellebbezésnek, további jogorvoslatnak helye nem volt.

2. A döntés lényege:

A Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.Kpk.27.058/2014/1/I. számú végzését semmisítette meg az Alkotmánybíróság tekintettel arra, hogy az eljárásban sérült az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése (jogorvoslathoz való jog).

Az Alkotmánybíróság a bírói döntéssel összefüggésben a jogorvoslathoz való jog sérelmét vizsgálta. Ennek vizsgálata során megállapította, hogy a bíróságnak a felülvizsgálati kérelmet elkészttség okán elutasító végzése elzárja a felperest a tényleges és hatékony jogorvoslati lehetőségtől, s ekként a bírói döntés alaptörvény-ellenességet idéz elő.

A bíróság a Kormányhivatal eljárást megszüntető végzésébe foglalt jogorvoslati tájékoztatást nem értékelte, arra semmilyen formában nem tért ki, indokolása az elkészttség tényének és jogkövetkezményeinek megállapítására szorítkozott. A bíróság támadott végzése ellen fellebbezésnek, további jogorvoslatnak helye nem volt.³⁵

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági vagy más közigazgatási

34 TÓTH – TÉREY i.m. 112-113.

35 TÓTH – TÉREY i.m. 112-113.

döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti. Jelen ügyben a támadott bírói döntés kifejezetten és kizárólagosan a kereseti kérelem elkésettségét jelölte meg a Pp. 130. § (1) bekezdés h) pontja szerinti érdemi vizsgálat elutasítás indokaként. Ezen túlmenően a bíróság kifejezetten utalt arra, hogy a kérelmező „az elkésettség vonatkozásában a Pp. 107. § (1) bekezdésében foglaltak szerint igazolási kérelemmel nem élt. E körben az Alkotmánybíróság egy korai határozatában már rámutatott, hogy a jogorvoslatihoz való joggal a Pp. igazolási szabályai nincsenek jogilag értékelhető összefüggésben. Alapjogi szempontból az igazolást nem lehet jogorvoslatnak tekinteni. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint tehát a vizsgált ügyben a közigazgatási döntés elleni jogorvoslatnak az igazolási kérelemtől függetlenül ki kellett volna meríteni a ténylegesség és a hatékonyság követelményét.³⁶ Minderre figyelemmel az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a Kormányhivatal téves jogorvoslati tájékoztatása folytán a Kaposvári Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a felülvizsgálati kérelmet elkésettség okán elutasító végzése elzárta az indítványozót a tényleges és hatékony jogorvoslat lehetőségétől, az alapjogsérelem pedig érdemben befolyásolta a bíróság döntését.

VI. Összegzés

A tanulmány célja az volt, hogy megvizsgálja a „valódi” alkotmányjogi panasz jogorvoslati (perorvoslati) jellegét. Az Alkotmánybíróság széles jogkörökkel rendelkezik, közvetlen hatást gyakorol a jogalkotási folyamatokra, valamint a jogalkalmazási tevékenységet is kontrollálni tudja. A tanulmány keretében megállapítást nyert, hogy a valódi alkotmányjogi panasz nem tekinthető rendes perorvoslatnak, ugyanis látható, hogy az Alkotmánybíróság nem rendes bírósági tevékenységet lát el. Az Alkotmánybíróság nem egy negyedik szint a jogorvoslatok rendszerében, hiszen valódi alkotmányjogi panaszszal csak akkor lehet az Alkotmánybírósághoz fordulni, ha a konkrét bírói döntésnek alkotmányjogi (alapjogi) relevanciája van, vagyis a bírói döntés alapjogsértő. Ha nem merül fel alaptörvény-ellenesség, az indítványt a testület visszautasítja, azaz érdemben el sem bírálja. E körben kiemelendő, hogy az alkotmányjogi panaszokat visszautasító AB végzések is mindig utalnak az alapjogi relevancia kérdéskörére. Ez azt jelenti, hogy a visszautasító végzések tipikus indokolása mindig tartalmazza azokat a tényeket, hogy az indítványok miért nem alkalmasak a befogadásra. A visszautasítások tipikus indokolása, hogy az indítványok nem tartalmaznak konkrét alkotmányjogi érvelést arra nézve, hogy a sérelmezett jogszabályi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel.³⁷ Jelen tanulmányban ezért is szenteltem különös figyelmet konkrét, főként a közigazgatási pereket érintő esetkörök bemutatására, ugyanis szemléltetni

36 TÓTH – TÉREY i.m. 115.

37 Az alkotmányjogi panaszokat visszautasító végzések elérhetőek az AB honlapján. lásd egy példa, ahol a visszautasítás tipikus indokolása a hivatkozott végzés [10] és [12]-[13] pontjai között van: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/7A77BBA5B3A5F26DC1258448005B7B41?OpenDocument> [letöltve: 2020. 11.13.]

akartam, hogy mi minősül konkrét alapjogi sérelemnek. Mik azok a tipikus esetkörök amikor beszélhetünk alapjogi relevanciáról. Az alapjogok hagyományosan az emberek jogai az állammal szemben, és az a funkciójuk, hogy védje a saját tárgyi védelmi körükbe tartozó magatartásokat. Az alapjogok elvontan, absztraktnak értelmezendő jogi kategóriát képeznek, viszont az Alaptörvényünk deklarálja őket, és az Alkotmánybíróság is az Alaptörvényben lefektetett alapjogi sérelem valós vagy vélt megvalósulása esetén jár el. Szigorú befogadási gyakorlattal rendelkezik az Alkotmánybíróság, ugyanis – ahogy a tanulmányban arról szó esett – az AB nem tartja vizsgálatra alkalmasnak azt az indítványt, amely pusztán 1) a felhasznált bizonyítási eszközök kiválasztását; 2) a tényállás bíróság általi megállapítását; 3) a bizonyítékok további értékelését, továbbá 4) az alkalmazandó jogszabály kiválasztását és 5) értelmezését tartja sérelmesnek.

Mindent összevetve a valódi alkotmányjogi panasz jogorvoslati jellegének megítélése kapcsán megállapítható azon tény, hogy dogmatikailag jogorvoslatról van szó, és a magyar Alkotmánybíróság is így értelmezi azt, de mégsem sorolható a rendes perorvoslatok közé, ugyanis csak akkor vehető igénybe, ha a panaszos nem pusztán valamilyen törvényi előírásnak a korábbi hatósági, illetve bírósági eljárásban történő megsértését állítja, hanem az alkotmányosan biztosított alapvető jogainak és szabadságainak megsértését. A valódi panasz bevezetésével a magyar Alkotmánybíróság is közelebb került az eseti igazságszolgáltatáshoz,³⁸ de nem lett (és elvileg nem lehet) ténybíró. Az Alkotmánybíróság tehát a valódi panasz hatásköre ellenére sem ténybíró: csak rendkívüli kivételes esetben vesz fel – az alkotmányossági kérdés eldöntése érdekében szükséges – „bizonyítást”, egyébként kizárólag jogkérdésekben, azon belül is alkotmányossági kérdésekben dönt, amihez még a valódi alkotmányjogi panasz esetében is elegendő azon tényállás, amelyet a rendes bíróságok megállapítottak, és amely a kézhez kapott bírói döntésekből (és esetleg) az egyéb iratanyagból kiolvasható. Megállapítható, hogy az AB nem tekinthető „szuper legfelsőbb bíróságnak” vagy „szuper felülvizsgáló bíróságnak”.³⁹

38 Vö. pl.: CSINK Lóránt: Az alkotmányos szervek együttműködése az új Alaptörvényben, 71. o. In: KUBOVICSNÉ et al.: i. m., 67-72. o.; ezen eltolódás kritikáját pedig lásd pl.: Pokol Béla: Alkotmánytervezet – elismerés és kritika, 57. o. In: Kubovicsné et al.: i. m. 53-57. o.). Ugyanakkor túlzás lenne azt állítani, hogy ezzel az Alkotmánybíróság „de facto bírósággá” válna (ezen állítást lásd pl.: BOBEK, Michal: Quantity or Quality: Re-Assessing the Role of Supreme Jurisdictions in Central Europe, 18. o. In: European University Institute, EUI Working Papers, Law, 2007/36.), vagy hogy az AB „igazságszolgáltatási tevékenységet” látna el (vö. pl.: Varga Zs. András: Igazságszolgáltatás és (köz)igazgatás, 129. o. In: KUBOVICSNÉ et al.: i. m. 125-132. o.)

39 TÓTH J. Zoltán: Az alkotmánybírói alkotmány- és alapjogvédelem gyakorlata 2012-2020 között. In: Jogelméleti szemle 2020/3. szám 94. http://jesz.ajk.elte.hu/2020_3.pdf [letöltve: 2020.11.20]

ANGLIA ÉS WALES IGAZSÁGÜGYI REFORMJÁNAK ELSŐ LÉPÉSEI ÉS TANULSÁGAI

Anglia és Wales polgári igazságügyi rendszerét az elmúlt 20 évben számos átfogó program igyekezett megreformálni. A nagyratörő reformok megítélése sem akkor, sem pedig évekkel később nem egyöntetű, sikerességük vitatottságát az is jól érzékelteti, hogy újabb és újabb reformokat indítottak.

Jelen tanulmány a polgári jogi bírósági eljárásokat érintő reformtörekvések előzményeit és eredményeit vizsgálja az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés szempontjából, kiemelve a 2014-ben indult nagy volumenű reformprogram egy kezdeti javaslatát, az online bíróságot és annak gyakorlatba való átültetésének megfeneklését.

1. Anglia és Wales polgári igazságszolgáltatásának nehézségei

1.1. *Woolf reform*

A mai polgári eljárási rendszer alapja a Lord Woolf, a Fellebbviteli Bíróság elnökének 1996-os, „Access to Justice” című jelentése és reformjavaslata nyomán alakult ki.

Lord Woolf az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés elvének megfelelő eljárási rendszertől azt várta el, hogy tisztességes, kiszámítható, a bírósághoz fordulók számára érthető, áttekinthető eljárás keretében, észszerű időn belül és észszerű költségek mellett lehetőség szerint igazságos döntés szülessen. Lord Woolf akkor arra a következtetésre jutott, hogy ezen követelmények egyike sem érvényesült a polgári eljárásokban, a rendszer egyenlőtlen, költséges, lassú, bizonytalan és bonyolult volt.²

„Lord Woolf az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést három fő eszközzel kívánta javítani: a perköltségek csökkentésével, az eljárási szabályok egyszerűsítésével és a terminológia korszerűsítésével; valamint a felesleges bonyolultságok eltávolításával a peres eljárásokból.

1 PhD-hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, témavezető: Prof. Dr. Osztovits András tanszékvezető egyetemi tanár, Európai Jogi és Nemzetközi Jogi Tanszék (KRE ÁJK)

2 DR. NYILAS Anna (2011): *A polgári per egyszerűsítésének és gyorsításának eszközei az európai jogrendszerekben, különös tekintettel a kis értékű követelésekre vonatkozó eljárásokra*. PhD értekezés. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Debrecen, 48. oldal

Munkája nyomán 1999-ben bevezették az új polgári peres eljárás szabályait (The Civil Procedure Rules, CPR), amellyel egységesítették a Felsőbíróság (High Court) és a megyei bíróság (County Court) szabályait.³

Ugyan a különböző bíróságokra ugyanaz az eljárási rend vonatkozott, de sok részletben differenciált szabályokat vezettek be, aminek végeredményeként a jelenlegi szabályok a gyakorlati útmutatásokkal és egyéb eljárási anyagokkal együttesen 7000 oldal hosszúságúak, amely lényegesen hosszabb a korábbi szabályozásnál.⁴

Az új szabályok emellett nagyobb hangsúlyt fektettek a felek közötti együttműködésre és az ügyek korai rendezésére (általában közvetítés útján), ami a peres ügyek csökkenését eredményezte.⁵

1.2. Jackson reform

A felek költségei a reform ellenére továbbra is magasak maradtak, aminek egyik fő oka a sikerdíjas megállapodások költségének az alperesekre hárításából adódott.⁶ Ennek orvoslása érdekében 2009-ben Lord Jackson fellebbviteli bírót bízta meg azzal, hogy végezze el a polgári peres eljárások költségeinek felülvizsgálatát. A javaslatai alapul vételével megalkotott, a jogsegélyről, az elkövetők elítéléséről és büntetéséről szóló 2012. évi törvény (Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012, LASPO) 2013. április 1-jén lépett hatályba.

Lord Jackson a CPR elsődleges célmegfogalmazását, miszerint a bíróságok az ügyeket igazságosan bírálják el, kiegészítette akként, hogy mindezt arányos költséggel tegyék. A költségek mérséklése jegyében nagyobb hangsúlyt fektetett a permenedzsmentre, hogy az eljárás elején is kiszámítható, előre tervezhető legyen a felek oldalán felmerülő, adott esetben a másik fél által viselendő perköltség összege.⁷

A Jackson Reformok elsődlegesen a személyi sérüléssel kapcsolatos peres ügyekben a perköltségekkel kapcsolatosan tapasztalt súlyos visszaélések orvoslására helyezte a hangsúlyt.⁸

3 Mariyam HARUNAH: *From the Woolf to the Jackson Reforms - but where are we now?* 2016, Squire Patton Boggs, In: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=84068c2d-2975-436f-952b-7e54574a3d28> Utolsó letöltés ideje: 2020.11.14.

4 Lord Justice BRIGGS: *Civil Courts Structure Review: Interim Report*, 2015. december, Judiciary of England and Wales, 13. oldal

5 Mariyam HARUNAH: *From the Woolf to the Jackson Reforms - but where are we now?* 2016, Squire Patton Boggs, In: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=84068c2d-2975-436f-952b-7e54574a3d28> Utolsó letöltés ideje: 2020.11.14.

6 *A Guide To The Jackson Reforms And Civil Litigation Costs*, 2018, In: <https://www.litigation-futures.com/features/jackson-reforms-a-complete-guide> Utolsó letöltés ideje: 2020.11.14.

7 Mariyam HARUNAH: *From the Woolf to the Jackson Reforms - but where are we now?* 2016, Squire Patton Boggs, In: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=84068c2d-2975-436f-952b-7e54574a3d28>

8 Lord Justice BRIGGS: *Civil Courts Structure Review: Interim Report*, 2015. december, Judiciary of England and Wales, 30. oldal (3.4)

Reformja alapvető változásokat hozott a jogi költségek kezelésében általában és a rögzített költségek alkalmazásában, ügyvédi munkadíj elszámolhatóságában is. Bizonyos költségek (pl. sikerdíj kikötés, esemény utáni biztosítás (After The Event) prémium díja) viselését a LASPO hatályba lépését követően már nem lehetett áthárítani a pereszesre, annak jegyében, hogy a polgári ügyekben a költségviselés arányosabb legyen. A törvény ezen túlmenően szűkítette a jogsegély finanszírozott eseteit, így kevesebb ember férhet hozzá ingyenes jogi tanácsadáshoz.

Az intézkedések összességében ahhoz az eredményhez vezettek, hogy az átlagkeresetű polgárok és kisebb vállalkozások ténylegesen nem tudnák megfizetni a perköltséget, így a kis- és közepes összegű követeléseiket inkább nem érvényesítik.

Bár a Jackson reform arányosabb költségviselést kívánt elérni, a polgári pereskedéssel járó perköltség utána is aránytalan maradt, csak éppen másképp, mint előtte.⁹

A Hodge Jones & Allen Solicitors ügyvédi iroda megbízásából az Ipsos MORI piackutató vállalat által a legtapasztaltabb brit jogászok körében 2014-ben végzett közvéleménykutatás eredménye szerint a LASPO bevezetése után a jogi szakemberek 83%-a gondolta úgy, hogy az igazságszolgáltatási rendszer nem hozzáférhető a társadalom minden tagja számára. 87% szerint a vagyoni szempont abban a kérdésben, hogy hozzáférhetünk-e az igazságszolgáltatáshoz, mint korábban. A jogállamiság veszélye is felmerült azzal, hogy a bírósághoz fordulás kizárólag a legszegényebbek és a leggazdagabbak számára megfizethető.¹⁰

A jogsegély csökkentésével az állam elérte, hogy a jogcímen kevesebb kiadása legyen, ugyanakkor mivel a perköltségek nagyobb része terheli a peres feleket, mint korábban, sokan döntöttek úgy, vagy kényszerültek rá, hogy – állami támogatás híján – személyesen járjanak el a bíróság előtt. Ez látható a családjogi jogvitákban is, ahol a saját magukat képviselő szülői felek aránya 40%-ról 57%-ra emelkedett már az első évben. Az, hogy a jogsegély eseteinek visszaszorításával a felek önállóan jártak el a perekben, károsan hatott a bíróságok adminisztrációjára és a hatékonyságára, hiszen ezekben az ügyekben a feleknek nincs meg a kellő tudásuk az önálló igényérvényesítéshez, nem vagy csak nehezen tudják megfogalmazni a jogilag releváns tényeket és kérelmüket, a bírósági dolgozók iránymutatására, segítségére szorulnak, és gyakori a hiánypótlás, mindezek pedig lelassítják a bíróság munkáját, és az eljárások elhúzódásához vezetnek.¹¹

A jogsegély csökkentése tehát egyenlőtlenséget eredményezett az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférésben, valamint az ügyek lassabb és drágább vitelét eredményezte a bíróságokon. Stratégiaként nem váltotta be a pénzügyi célját, és ami még fontosabb, és a bírászkodás legfőbb célja, az igazságszolgáltatás mindenki számára történő biztosítása sem teljesül.¹²

9 Lord Justice BRIGGS: *Civil Courts: Structure Review: Interim Report*, 2015. december, Judiciary of England and Wales, 52- 68. oldal

10 The Hodge Jones & Allen *Innovation in Law Report* 2014, 8. oldal

11 The Hodge Jones & Allen *Innovation in Law Report* 2014, 14-26. oldal

12 The Hodge Jones & Allen *Innovation in Law Report* 2014, 18. oldal

Amíg a fenti okok miatt az állampolgároknak az igazságszolgáltatásba vetett hitük csorbult, továbbá a bírósági rendszer és eljárás lassan alkalmazkodott a technológia fejlődéséhez, addig a privát szektor választottbírói és egyéb alternatív vitarendezési szolgáltatásai – már kiváló számítástechnikai háttérrel és iratkezelési eljárással – olcsóbban kínálták szolgáltatásaikat. 2014-ben a Hodge Jones & Allen Solicitors ügyvédi iroda a felmérése alapján azt valószínűsítette, hogy a jogkeresők – részben a Jackson reform folytán is – nagyobb arányban választják az alternatív megoldásokat az állami igazságszolgáltatás helyett, mindazonáltal az igazságszolgáltatás privatizációját a felismert problémákra hosszútávon nem tartották jó megoldásnak.¹³

A 2014-ben megkérdezett jogi szakemberek 78%-a támogatta a korábbi jogsegélyezés visszaállítását, ugyanakkor ennek az akkori költségvetési politika mellett nem volt realitása, ezért szükséges volt helyette olyan innovatívabb eszközöket keresni, amelyek biztosítják a jog előtti egyenlőséget, miközben teljesítik a kormány célkitűzését is a költségek csökkentése terén.¹⁴

2. HMCTS reformprogram

2.1. Reformprogram indulása

Prof. Richard Susskind, Anglia és Wales Bíróságainak elnökének IT tanácsadója rámutatott a virtuális bíróságokban, a papírmentes ügyvitelben és a bizonyítékok elektronikus benyújtásában rejlő óriási potenciálra, mígnem a kormány is arra a megállapításra jutott, hogy a nehézkes papíralapú eljárásról ideje áttérni korszerűsített, mindenki által hozzáférhető rendszerekre.¹⁵

Az Igazságügyi Minisztérium 2014. március 28-án bejelentette, Őfelsége Bírósági és Közigazgatási Döntőbírói Szolgálat (Her Majesty's Courts & Tribunals Service, HMCTS)¹⁶ a XXI. század igényeinek és elvárásainak megfelelő, alacsonyabb költségekkel járó reformprogramot fog megvalósítani, amely 2019-2020-ra 100 millió fontot meghaladó megtakarítást eredményez.¹⁷

Miután a kormány belátta, hogy elavultak azon feltételezések, miszerint az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést a társadalomnak írásbeli formanyomtatványokkal, csekkbefizetéssel vagy személyes iratbeadással biztosítható a leginkább, és hogy a manuális rendszerekhez ragaszkodás felesleges kiadásokhoz vezet hosszútávon,

13 The Hodge Jones & Allen *Innovation in Law Report* 2014, 8-24. oldal

14 The Hodge Jones & Allen *Innovation in Law Report* 2014, 18. oldal

15 Hodge Jones & Allen: *Unjust Kingdom. UK Perceptions of the Legal and Justice System. Innovation in Law Report* 2015, 36. oldal

16 A HMCTS felel a büntető-, polgári, családjogi és közigazgatási döntőbírók igazgatásáért, az Igazságügyi Minisztérium egyik végrehajtó ügynöksége.

17 Press release: *Chris Grayling: reform of the courts and tribunals*, 2014, <https://www.gov.uk/government/news/chris-grayling-reform-of-the-courts-and-tribunals> Utolsó letöltés ideje: 2020.11.15.

a Pénzügyminisztérium megállapodott egy egyszeri, 2015/16-tól számított ötéves, évenként átlagosan 75 millió font értékű beruházási csomagról, hogy a bíróság adminisztratív ügyintézését hatékonyabbá tegye a felhasználók számára, és hogy jelentős megtakarításokat érjenek el.¹⁸

A bírósági reform bejelentésekor hangsúlyozták, ahogy egyre több szolgáltatást tesznek elérhetővé az interneten, úgy az ügyfeleknek és képviselőiknek már csak akkor kell személyesen megjelenniük a bíróságon, amennyiben az feltétlenül szükséges.¹⁹

2.2. *Javaslat az online vitarendezés bevezetésére az állami igazságszolgáltatásba*

A Polgári jogi Igazságügyi Tanács (Civil Justice Council, CJC), amelynek feladata a polgári ügyekben történő tanácsadás a lordkancellár, a bíróság és a CPR bizottság részére,²⁰ 2014. április 25-én felállította az Online Vitarendezési Tanácsadó Csoportot, amelyet azzal a feladattal, bízott meg, hogy vizsgálja meg az online vitarendezésben rejlő lehetőségeket és korlátokat a 25.000 font alatti polgári jogviták esetében; tekintse át és kategorizálja az online vitarendezés már létező formáit, figyelemmel a várható fejlődésekre; végezzen kezdeti költséghaszon-elemzést; valamint ismertesse az online vitarendezésben rejlő lehetőségeket és kihívásokat.²¹

A tanácsadó csoport tagjai között találhatók ügyvédek, egyetemi professzorok, mediátorok, technológia és vitarendezési tanácsadók, és képviseltette magát benne az Igazságügyi Minisztérium, a HMCTS, a CJC, illetve a Pénzügyi Ombudsman Szolgálat is.²²

Az *online vitarendezés* (online dispute resolution, ODR) olyan vitarendezési technikák összessége, amelyek információs és kommunikációs technológiát használnak az információfeldolgozás automatizálására és felgyorsítására, valamint a távolságok távoli kommunikációval történő leküzdésére.²³

18 Press release: *Chris Grayling: reform of the courts and tribunals*, 2014, <https://www.gov.uk/government/news/chris-grayling-reform-of-the-courts-and-tribunals> Utolsó letöltés ideje: 2020.11.15.

19 Press release: *Chris Grayling: reform of the courts and tribunals*, 2014, <https://www.gov.uk/government/news/chris-grayling-reform-of-the-courts-and-tribunals> Utolsó letöltés ideje: 2020.11.15.

20 <https://www.judiciary.uk/related-offices-and-bodies/advisory-bodies/cjc/> Utolsó letöltés ideje: 2020.11.12.

21 Civil Justice Council, Online Dispute Resolution Advisory Group: *Online Dispute Resolution for Low Value Civil Claims*, 2015, 30. oldal

22 Civil Justice Council, Online Dispute Resolution Advisory Group: *Online Dispute Resolution for Low Value Civil Claims*, 2015, 31. oldal

23 Julia HÖRNLE, Pablo CORTES: *Legal Issues in Online Dispute Resolution*, 2014, In: <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2015/02/Legal-Issues-Hornle.pdf>

2.2.1. Folyamatok digitalizációja vagy digitális új megoldások?

A tanácsadó csoport a számítástechnika és a bíróság lehetséges relációjának két szintjét különböztette meg.

Az első módszer a technológiát a már meglévő eljárásokban igyekszik hasznosítani, vagyis a fennálló munkamódszerekbe építi be, azok helyettesítését oldja meg vele, vagy fejleszti azokat, de alapvetően nem változnak a mögöttes folyamatok és eljárások. Ezt a módszert a gyakorlatban kifejezetten költséges és bonyolult kivitelezni. Példaként a papíralapú eljárásokról az elektronikus módokra történő áttérés sorolható ide.

A második lehetőség a teljesen új, információs technológiával nyújtott szolgáltatás bevezetése, ahol üres lappal indul a tervezés, nem pedig a meglévő rendszert akarják részben átformálni. A tanácsadó csoport ezt az utat választotta, amikor az igazságszolgáltatás nyújtására olyan új módszereket javasolt, amelyekkel az online vitarendezési technikát becsatornázzák a bírósági eljárás rendes menetébe. Az online vitarendezés keretében tehát a számítástechnika és az internet használatával oldanak meg a jogvitákat, nem pedig a jelenlegi bírósági rendszert „informatizálnák”.²⁴

2.2.2. Ófelsége Online Bírósága (Her Majesty's Online Court, HMOC)

A tanácsadó csoport egy új bíróság, Ófelsége Online Bíróságának létrehozására tett javaslatot. E bíróság a javaslat szerint három integrált szintből épül fel:

Az *első szint* a felhasználók online informálására, segítségnyújtására épül. Célja, hogy azok se kényszerüljenek a legalapvetőbb ismeretek nélkül belekezdeni a laikusok számára átláthatatlan bírósági peres eljárásba, akik az ügyvédi képviselőt nem engedhetik meg maguknak.

Ez a szint egy átlátható és egyszerű online felülettel, emberi közreműködés nélkül, interaktív módon segítene a jogi problémák osztályozásában és kategorizálásában, vagyis megadná a kellő tájékoztatást az állampolgároknak ahhoz, hogy tisztában legyenek jogaikkal és kötelezettségeikkel, és felmérjék a rendelkezésükre álló lehetőségeket. Ezen kötetlen formában megszerzett információk birtokában, a sérelmezett ügyük jogilag releváns értelmezését és értékelését követően a jogkereső állampolgárok sok esetben maguk is meg tudnák oldani ügyeiket, anélkül, hogy pert kellene indítaniuk, vagy éppen alaposan tudja mérlegelni, van-e értelme az igényérvényesítésnek, reális esélye a pernyertességre.

A *második szint* online könnyítést nyújtana, hogy a jogvitában álló felek interneten keresztül kommunikálva, bírók bevonása nélkül, de szükség esetén jól képzett és tapasztalt online segítők közreműködésével tudjanak egyeztetni. A bíróság tisztviselői a jogviták kordában tartására fókuszálva megvizsgálják és előzetesen neutrálisan értékelnék a feltöltött iratokat és nyilatkozatokat, ami előmozdíthatná a jogvita egymás

24 Civil Justice Council, Online Dispute Resolution Advisory Group: *Online Dispute Resolution for Low Value Civil Claims*, 2015, 4. oldal

közötti békés rendezését, ehhez hozzájárulhat az online tér nyújtotta távolságtartás is. Ahol szükséges, ott a bíróság tisztviselői

mediációban segítenének a felek kiegyezését, hogy mindannyiuk részére elfogadható megoldással rendezzék jogvitájukat. E szint lehetőséget kínál az erőviszonyok, esélyek felmérésére, amely belátásra bírhatja a feleket az észszerű megállapodás irányába.

A *harmadik szint* a szűkebb értelemben vett online bíróságot jelenti, ahol a bíró – amennyiben a második szinten nem rendeződik az ügy – ugyanazt a platformot és korábban rendelkezésre bocsátott anyagokat felhasználva az elektronikusan benyújtott kérelem alapján részben strukturált, de még kontradiktórius alapokon nyugvó keretek között, a felek jogi érvelését mérlegelve bírálná el az ügyet online, szükség esetén telefon- vagy videokonferencia felhasználásával, alacsonyabb összegű perköltség felmerülése mellett.

Az innováció lényege tehát, hogy az első és második szinttel az alternatív vitarendezéshez hasonló eljárást beemeli a bírósági rendszerbe, ami által a jogaikkal tisztába kerülő, jogi képviselő nélkül is eljárni képes felek jogvitái – a korai (időbeni) jogi rálátásnak és békés előzetes egyeztetésnek köszönhetően – nem feltétlenül eszkalálódnak egészen egy peres eljárásig. Az alternatív vitarendezéshez képest azért rejlik benne nagyobb potenciál, mert a felek tisztában lennének vele, hogy a háromszintű eljárás mögött a privát szektor nyújtotta szolgáltatásokkal szemben automatikusan ott áll az államhatalom, nem szükséges a felperes részéről újabb eljárás indítása a jogilag kikényszeríthető döntés meghozatala iránt, ha eredménytelen a felek közötti egyezkedés, tehát időhúzásra is kevésbé lenne alkalmas.

A felek minél előbb megegyeznek, annyiival kevesebb időt, energiát és pénzt emésztenek fel. A hagyományos bíróság ügyterhéből ezáltal ki lehet szűrni azon ügyeket, amelyeknek rendezése más módon egyébként is célszerűbb.

Az online bíróság bevezetése esetén a már meglévő bírósági szervezetrendszert egészítené ki, nem eliminálná a hagyományos bíróságokat, hiszen ez az eljárás nem alkalmas bármilyen ügytípusra, leginkább a nagy mennyiségben előforduló, kisebb összegű követelésekre irányuló perekben lenne hasznosítható. Emellett az online bírók legjobb belátásuk szerint visszautalhatnak a hagyományos bíróságnak azon ügyeket, amelyek bonyolultságuk vagy egyéb körülmény miatt ezt indokoltnak tartják.

A jogorvoslati jogot nem érintené az új bíróság, annak döntése ellen fellebbezni ugyanúgy lehetséges, mint a hagyományos bírósági szervezetben meghozott ítélettel szemben.²⁵

2.2.3. Igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés újraértelmezése?

A javasolt online bíróság mögött az igazságszolgáltatáshoz hozzáférés újragondolt változata húzódik meg. A korábbi reformokban arra koncentráltak, hogy megfizethető legyen, arányos költséggel járjon a pereskedés, de az igazságszolgáltatáshoz való hoz-

25 Civil Justice Council, Online Dispute Resolution Advisory Group: *Online Dispute Resolution for Low Value Civil Claims*, 19-21. oldal

záférés többet jelent ennél. Az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés három fő elemre bontható, ezek a *vita elkerülése*, a *vita kordában tartása*, valamint a (hagyományos értelemben vett) *vita rendezése*. Ha a bíróság kiterjeszti a hatáskörét a vitarendezésen túl az időben megelőző két kategóriára is, és azokat megfelelően kezeli, akkor kevesebb jogvita jut el perig, de ugyanúgy kielégítő megoldást nyernek az ügyek, csak éppen gyorsabban, könnyebben és olcsóbban.²⁶

Az új hozzáállással erősödik az a tendencia, amely a bírói hatalom helyett a bíróság szolgáltató jellegére helyezi a hangsúlyt.

2.3. Lord Briggs jelentése a polgári bíróságok felépítéséről

2015 júliusában Anglia és Wales Bíróságainak elnöke (Lord Chief Justice) és a Fellebbviteli Bíróság polgári kollégiumának elnöke (Master of the Rolls) megbízta Lord Briggs fellebbviteli bírót többek között azzal, hogy vizsgálja meg a polgári bíróságok rendszerét, majd tegyen javaslatot strukturális változásra, különös tekintettel arra, hogyan lehetne a legjobban beépíteni a jelenlegi rendszerbe a 2014-ben indított reformprogram várható eredményeit.²⁷

Lord Briggs a jelentésében alapvetően támogatta az online bíróság gondolatát, és nem értett egyet azokkal, akik az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés veszélyét látják benne, hiszen éppen egy új lehetőséget nyújt azoknak, akik jogsegélyre nem jogosultak, és a túlzottan drága jogi képviselő miatt nem érvényesítenék jogaikat. Mindaddig, amíg az online eljárás nem kötelező, illetve megfelelő segítséget nyújtanak azoknak, akik az internetet bármilyen okból nem képesek használni, nem merül fel annak veszélye, hogy a társadalom egy része marginalizálódna és elesne a bírósághoz fordulás lehetőségétől.

Lord Briggs hangsúlyozta, az online bíróság kiépítése csak akkor éri el célját, ha annak indításakor mind a három szintje stabilan működik. A tanácsadó csoport ugyanis tett egy alternatív javaslatot a korábban megfogalmazott ajánláshoz képest, miszerint a háromszintes online bíróság harmadik lépcsőjét vezessék be először, ezután a második szint fejlesztésének álljanak neki, és az első szintet hagyják a legvégére, mert technikailag az a legbonyolultabb.²⁸ Ezt Lord Briggs azért nem fogadta el, mert

26 Civil Justice Council, Online Dispute Resolution Advisory Group: *Online Dispute Resolution for Low Value Civil Claims*, 17-18. oldal

27 A felülvizsgálatot azért kérték, mert 2015 márciusában a HMCTS arra vállalkozott, megfontolja Anglia és Wales bírósági igazgatásának alapvető reformjának tervét, három fő területre koncentrálva:

- digitális eszközök és modern számítástechnika használatának lehetősége az ügyek benyújtása, kezelése és megoldása terén;
- a bírósági épületekre támaszkodás csökkentése, bírósági vagyon racionalizálása;
- a jelenleg bírók által végzett tevékenység egyes feladatainak átruházása az igazságügyi tisztviselőkre bírói felügyelet alatt. Lásd: *Civil Courts Structure Review: Interim Report by Lord Justice BRIGGS*, 2015, 1-4. oldal

28 Professor Richard SUSSKIND: Civil Justice Council, Online Dispute Resolution Advisory

megítélése szerint az online bíróság (amelynek lényegi újdonsága e három szolgáltatás együttes nyújtása) csak akkor fejtheti ki hatékonyan azon hatását, amelyért eleve létrehozzák (átlagemberek, kis vállalkozások igazságszolgáltatáshoz hozzáféréseinek növelése), ha annak alapvető fontosságú első szintje is megvalósul. Rámutatott, ha ezt most elodázzák, megvalósítása nem férne bele a reformprogram időtartamába.²⁹

2.4. A reformprogram megvalósítása

Lord Briggs végleges jelentését követően 2016 szeptemberében a lordkancellár, a Anglia és Wales Bíróságainak elnöke és a Közigazgatási Döntőbíróságok elnöke közös nyilatkozatot adtak ki „az igazságszolgáltatási rendszerünk átalakítása” címmel, amelyben bejelentették, hogy az állam kész 700 millió fontot befektetni a bíróságok korszerűsítésére, és további több, mint 270 millió fontot fordítani a büntető igazságszolgáltatási rendszerre.

A reformprogram három fő irányelveként az igazságot, az arányosságot és a hozzáférhetőséget határozták meg.³⁰

A közös nyilatkozat kifejezetten került az „online bíróság” kifejezést, de annak az alapkoncepciója mégis felfedezhető benne. A „holnap igazságszolgáltatási rendszeréről” értekezve kiemelik, hogy idővel minden eljárás online indul meg, csak az indokoltan szükséges esetekben folytatnak eljárási cselekményeket tárgyalóteremben. Új, jóval leegyszerűsített eljárási rendet alakítanak ki, ahol online formanyomtatványok segítik a személyesen eljáró feleket a beadványok benyújtásában, továbbá előtérbe helyezik a békéltető megközelítést.³¹

Mostanra a reformprogramnak 50 különálló projektje van, amelyek a polgári jogot, családjogot, büntetőjogot és a bíróságokat érintik.

Az online bíróság ezek között kifejezetten nem szerepel, ugyanakkor elindult a „Civil Money Claims Online” projekt, amely új online eljárás bevezetését tűzte ki célul a viszonylag egyszerű és alacsonyabb ügyértékű követelések kezelésére.

A projektet 2016 áprilisában kezdték meg, a befejezését 2019 novemberre tervezték, azonban a folyamat még most is béta tesztelés alatt áll. Az online bíróságok vázolta első szintből annyi érhető el egyelőre, hogy egy rövid feleletválasztós kérdőív segít annak behatárolásában, használható-e egyáltalán ez a fajta eljárás a megoldandó jogvitára.³²

Group Response to Lord Justice Briggs, 3. oldal, In: <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2016/04/cjc-odr-advisory-group-response-to-lj-briggs-report.pdf> Utolsó letöltés ideje: 2020.11.18.

29 Lord Justice BRIGGS: *Civil Courts: Structure Review: Final Report*, 50. oldal

30 *Transforming Our Justice System By the Lord Chancellor, the Lord Chief Justice and the Senior President of Tribunals*, 2016. szeptember, 5. oldal

31 *Transforming Our Justice System By the Lord Chancellor, the Lord Chief Justice and the Senior President of Tribunals*, 2016. szeptember, 6. oldal

32 <https://www.moneyclaims.service.gov.uk/eligibility> Utolsó letöltés ideje: 2020.11.13.

3. Összegzés

Ugyan az online bíróság koncepciója megmaradt és példakén szolgált a Civil Money Claims Online projekt, a valóságban azonban a fejlesztések sokkal inkább fókuszálnak általánosságban a digitális fejlesztésekre, amelyek lehetővé teszik a feleknek az ügyek online kezdeményezését és menedzselését, mint az online bíróság háromlépcsős szolgáltatáson alapuló tiszta víziójára.³³

A legújabb reformprogram sem mentes a támadásoktól, sokan vitatták az eredményességét, különösen nagy az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés csökkenése miatti aggodalom, még úgy is, hogy az online bíróság épp ezt kívánta bővíteni az átlagemberek és kisebb cégek irányába. A konfliktus egyik forrása, hogy félreértések alapját képezi a fizikai bíróság, online bíróság és virtuális tárgyalás fogalmak összemosódása. Bár elméletileg megalapozott az ezek közötti különbségtétel, de a gyakorlatban a jövő bírósági szolgáltatásai ezek keverékéből áll majd össze, vagyis az online bíróság koncepciója a valóságban sokkal kuszább, mint elméletben.³⁴

A HMCTS reformprogramja nagy fába vágta a fejszét, ezt belátva annak meghatározott időkeretét meghosszabbította 2023-ig.³⁵ Hogy felmérhető legyen, az online bíróság formabontó első és második szintjéből mennyi valósul meg az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés szélesítésének jegyében, még várunk kell.

Forrásjegyzék:

DR. NYILAS Anna (2011): *A polgári per egyszerűsítésének és gyorsításának eszközei az európai jogrendszerekben, különös tekintettel a kis értékű követelésekre vonatkozó eljárásokra*. PhD értekezés. Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Debrecen

The Hodge Jones & Allen *Innovation in Law Report 2014*

Hodge Jones & Allen: *Unjust Kingdom. UK Perceptions of the Legal and Justice System. Innovation in Law Report 2015*

Civil Justice Council, Online Dispute Resolution Advisory Group: *Online Dispute Resolution for Low Value Civil Claims*, 2015

Lord Justice BRIGGS: *Civil Courts Structure Review: Interim Report*, 2015. december, Judiciary of England and Wales

Lord Justice BRIGGS: *Civil Courts Structure Review: Final Report*

Professor Richard SUSSKIND: Civil Justice Council, Online Dispute Resolution Advisory Group

33 Nick HOLMES: *The Online Court and the digitisation of justice*, 2019, In: <https://www.infolaw.co.uk/newsletter/2019/06/online-court-digitisation-justice/> Utolsó letöltés ideje: 2020.11.17.

34 Nick HOLMES: *The Online Court and the digitisation of justice*, 2019, In: <https://www.infolaw.co.uk/newsletter/2019/06/online-court-digitisation-justice/> Utolsó letöltés ideje: 2020.11.17.

35 HM Courts & Tribunal Service, Reform Update, 2019. szeptember, 1. oldal

Transforming Our Justice System By the Lord Chancellor, the Lord Chief Justice and the Senior President of Tribunals, 2016. szeptember

HM Courts & Tribunal Service, Reform Update, 2019. szeptember

Julia HÖRNLE, Pablo CORTES: *Legal Issues in Online Dispute Resolution*, 2014, In: <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2015/02/Legal-Issues-Hornle.pdf>

Response to Lord Justice Briggs, 3. oldal, In: <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2016/04/cjc-odr-advisory-group-response-to-lj-briggs-report.pdf> Utolsó letöltés ideje: 2020.11.18.

Mariyam HARUNAH: *From the Woolf to the Jackson Reforms - but where are we now?* 2016, Squire Patton Boggs, In: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=84068c2d-2975-436f-952b-7e54574a3d28> Utolsó letöltés ideje: 2020.11.14.

A Guide To The Jackson Reforms And Civil Litigation Costs, 2018, In: <https://www.litigationfutures.com/features/jackson-reforms-a-complete-guide> Utolsó letöltés ideje: 2020.11.14.

Press release: *Chris Grayling: reform of the courts and tribunals*, 2014, <https://www.gov.uk/government/news/chris-grayling-reform-of-the-courts-and-tribunals> Utolsó letöltés ideje: 2020.11.15.

<https://www.judiciary.uk/related-offices-and-bodies/advisory-bodies/cjc/> Utolsó letöltés ideje: 2020.11.12.

<https://www.moneyclaims.service.gov.uk/eligibility> Utolsó letöltés ideje: 2020.11.13.

Tárgyszavak:

digitalizáció, online vitarendezés, alternatív vitarendezés, igazságügyi reform, Anglia és Wales, igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés

A KÖZJEGYZŐI OKIRATOK ISMERTETÉSE A VESZÉLYHELYZET IDEJÉN

Bevezetés

Mindennapi életünket szinte már teljes egészében átszövi a digitalizáció, nem múlik el úgy nap, hogy ne használnánk valamilyen elektronikai, telekommunikációs eszközt. Különösen igaz ez most a jelenlegi pandémiás helyzetre is, amikor a legtöbben már a napi rutinnak számító bevásárlást is digitális formában végezzük. Észre sem vesszük, hogy minden ilyen cselekménnyel egy-egy jogi cselekményt végzünk, éppen ezért nagyon fontos, hogy a jog is felkészült legyen, és megfeleljen a digitális követelményeknek és lépést tudjon tartani a pandémiás helyzet által megkövetelt elvárásoknak.

Jelen tanulmány betekintést kíván nyújtani „Európa digitális fellegvárának” a közjegyzői okiratok ismertetése során alkalmazott innovatív megoldásaiba oly módon, hogy a külföldi gyakorlatot összehasonlíttja a hazai gyakorlattal. A területi korlátokra tekintettel jelen tanulmánynak nem célja a részletes eljárási szabályok ismertetése, pusztán a főbb csapásirányok bemutatása, ismertetése.

Észtország digitális gyakorlata

Észtország lakosságának 98%-a rendelkezik személyazonosító igazolvánnyal, amelynek segítségével minősített elektronikus aláírást hozhatunk létre, valamint az államban alkotmányos alapjog az internethez való jog, ezért 2019-től az egész országban ingyenes az internet használata, továbbá a statisztikák szerint a lakosság 91,6%-a használ mindennap internetet.²

Az ország kimagasló digitális társadalmának köszönhetően 2020. februárjában indult tesztjelleggel az e-Notary, ami egy „önkiszolgáló” platform, és aminek célja, hogy lehetővé tegye a távokiratok készítését. Az Észt Közjegyzői Kamara platformja lehetővé teszi közjegyzői tevékenységek végzését Észtország külképviseleteinél, anélkül, hogy az ügyfélnek fizikailag közjegyzőhöz kellene mennie. A távokirat-szerkesztés célja, hogy felhasználó-barátabbá és kényelmesebbé tegyék az eljárást, különös tekintettel a gazdasági szereplők számára. Az Észt Közjegyzői Kamara elnöke, Saar-Johanson úgy fogalmazott, hogy „hozzájárulni akarunk egy vonzóbb üzleti környezet kialakításá-

1 PhD-hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, témavezető: Dr. habil. Udvarý Sándor tanszékvezető egyetemi docens (KRE ÁJK)

2 <https://e-estonia.com/solutions/e-identity/> (Letöltve: 2020. október 17.)

hoz Észtországban, és lehetővé tenni az ügyfelek számára, hogy több tranzakciót is távolról hajtsanak végre. Miután a projekt zökkenőmentesen zajlik, reméljük, hogy bővítjük a távellenőrzési tevékenységek és felhasználók körét.”³ Észtországban gyakori a közsféra digitális szolgáltatásai esetében, hogy együttműködnek a magánszektorral, ahogy teszi azt a Közjegyzői Kamara is.

A rendszer, amelyet a személyek közjegyzői aktusokban történő azonosítására használnak, a *Veriff* nevű biometrikus arcfelismerési technológiáját használja, amely önmagában is nagyszerű példa arra, hogy a vállalkozások innovatív technológiai megoldásokkal támogatják az állami szektort. Az észt eljárás során 4 féleképpen lehet elektronikusan aláírni, így észt személyazonosító igazolvánnyal, mobil ID-vel, e-Residency és a smart-ID segítségével.

Az e-Notary rendszer egy olyan digitális környezet, amely segíti a közjegyzőket a mindennapi munkavégzésük során biztosítja a digitális kommunikációt a közjegyzők és a polgárok között. A rendszer kényelmes és biztonságos hozzáférést biztosít továbbá a közjegyzőknek 16 különböző nyilvántartáshoz (például: cégnyilvántartás, házassági vagyoni jogi nyilvántartás, értékpapírok központi nyilvántartása, építkezési nyilvántartás, telekkönyvi nyilvántartás, öröklési nyilvántartás, lakossági nyilvántartás, közlekedési eszközök nyilvántartása). Az e-Notary rendszer lehetővé teszi többek között a közjegyzői tevékenység napi menetrendjének és a felhasználók számára a személyes naptár vezetését, lekérdezések biztosítását a különböző állami nyilvántartásokból, okiratok előkészítését és azok digitális aláírását, Apostilles kiadását, számlák és állami illetékfizetési megbízások elkészítését, bejegyzések továbbítását az állami nyilvántartásokba.

A COVID-19 által okozott veszélyhelyzet következtében az elektronikus ügyintézés és közjegyzői okiratok körét kibővítették, így 2020. áprilisától a házasság és a válás kivételével minden közjegyzői hatáskörbe tartozó ügyet el lehet intézni digitális formában. A közjegyző távokirat készítési tevékenység olyan, mint a közjegyzői irodában végrehajtott hagyományos közjegyzői tevékenység. A különbség az, hogy a közjegyző és az ügyfelek nincsenek fizikálisan azonos helyiségben. Az ügyfélnek rendelkeznie kell a fenti 4 elektronikus aláírást biztosító ID egyikével, webkamerával, mikrofonnal és megfelelő sebességű internet-hozzáféréssel. A távokirat-készítés minden irodában biztosított. Fontos leszögezni, hogy a távokirat-készítés pusztán egy lehetőség, nem kötelező egyik eljárás során sem, az ügyfeleknek a továbbiakban is lehetőségük van ügyeiket személyesen intézni a közjegyző előtt. Az időpontról és a jogügyletről előzetesen egyeztetni kell a közjegyzői irodával, melyhez felületet biztosít az e-Notary. Az ügyfélnek lehetősége van a rendszerbe belépve az okiratát elolvasni és véleményezni, azonban módosításokat csak a közjegyző tud végrehajtani az okiraton. A megbeszélte időpontban bejelentkezik az ügyfél a www.notar.ee oldalon, majd a Veriff segítségével azonosításra kerül a személyazonossága. Az e-Notary oldalon, az

3 <https://news.err.ee/1031373/notary-acts-can-be-carried-out-in-foreign-embassies-from-february> (Letöltve: 2020. október 18.)

azonosságát opciót kiválasztva az ügyfél átírányításra kerül a Veriff oldalára. Először az ügyfélnek ki kell választania azt az országot, amely a személyazonosító okmányt kiállította, valamint azt a személyazonosító okmány típusát, amely alapján az ügyfél arcfelismerést kíván végrehajtani. A dokumentum típusának kiválasztása után a webkamerával kell fényképeznie. Az arcfelismerés során be kell mutatni az eredeti dokumentumot, azaz nyomtatott másolatok vagy fényképek nem megengedettek. Ha az ügyfél személyi igazolvánnyal jelentkezett be az e-Notary portálra, a személyi igazolvány eltávolítható a kártyaolvasóból, és a Veriff arcfelismerése során személyi azonosítás céljából dokumentumként használható. Ezután a program visszairányítja az ügyfelet az e-Notary oldalára, és az ügyfél várja az arcfelismerés eredményeit. Ez idő alatt az ügyfél nem léphet ki az e-Notary portálról, különben az arcfelismerési folyamat megszakad. Ha az arcfelismerés nem sikerül, az ok megjelenik az ügyfél előtt, és az arcfelismerés újra elvégezhető. Ha az arcfelismerés sikeres, erről értesítést kap a közjegyző is, és elindítható a távellenőrzés.⁴ A jogügyletben résztvevő felek száma nincs maximalizálva. A videókapcsolat létrejöttét követően a közjegyző a szokásoshoz hasonlóan meggyőződik az ügyfél befolyásmentességéről, valós szándékáról. Amennyiben aggályt keltő körülményt észlel a közjegyző, úgy lehetősége van a közreműködést megtagadni. A közjegyző ismerteti az okiratot, majd végül ügyfelek aláírását követően a közjegyző is elektronikusan aláírja az okiratot. Ezt követően az elektronikus okirat elérhető lesz az e-Notary rendszeren belül, ahol az ügyfelek a későbbiekben is szabadon hozzáférhetnek okiratukhoz. Az elektronikus okiratról természetesen lehetőségük van papíralapú példányt is kikérni.

Magyarország digitális gyakorlata

Magyarországon is a COVID-19 világjárványt megelőzően is lehetőség volt elektronikus okiratok készítésére, ám ezekben az esetekben is kötelező volt a közjegyző és az ügyfél fizikális közvetlen jelenléte.

A 2020 tavaszán kihirdetett veszélyhelyzet következtében lehetővé tette a jogalkotó, hogy a hang- és videó kapcsolat folyamatos fenntartására alkalmas távközlési eszköz útján is lehetőség legyen közjegyzői okiratok elkészítésére. Az eljárás részletszabályait a Magyar Országos Közjegyzői Kamara elnökének 1/2020. (IV. 1.) utasítása tartalmazta. Az utasítás értelmében nem lehet távközlési eszköz útján teljesíteni a felolvasási és tájékoztatási kötelezettséget, és ezért az utasítás nem alkalmazható a végintézkedés közokiratba foglalása során, továbbá az olyan közjegyzői okirat készítése során, melynek készítéséhez a közjegyzőkről szóló 1991. évi XLI. törvény (a továbbiakban: Kjt.) alapján segédszemély közreműködése szükséges, valamint a Kjt. 146/A. §-ának (1) bekezdése szerinti esküokmányok a Kjt. 146/A. §-ának (2) bekezdése szerinti felolvasását távközlési eszköz útján nem lehet teljesíteni, ezért az utasítás nem alkalmazható az esküokmány esküt tevő általi felolvasására.

⁴ <https://www.notar.ee/et/teabekeskus/kaugtoestus> (Letöltve: 2020. október 29.)

A felolvasási kötelezettség és a tájékoztatási kötelezettség távközlési eszköz útján történő teljesítése során a közjegyző és mindegyik ügyfél más-más helyen tartózkodhat, valamint az ügyfél nem köteles a közjegyző illetékességi területén tartózkodni. A közjegyző és mindegyik ügyfél köteles a távközlési eszköz látóterében tartózkodni, azonban a közjegyző a saját magáról készülő mozgókép helyett a felolvasásra kerülő szöveget is közvetítheti az ügyfél felé. A közjegyző azt, hogy az ügyfelek egymást látják és hallják-e, valamint hogy mindegyik ügyfél a közjegyzőt hallja-e és a közjegyzőt vagy a felolvasásra kerülő szöveget látja-e, illetve hogy az ügyfél oldalán a távközlési eszköz útján a kapcsolat megfelelő módon létrejött-e és fennáll-e, mindegyik ügyfél távközlési eszköz útján büntetőjogi felelőssége tudatában tett nyilatkozata alapján ellenőrzi. A közjegyző az ügyfél személyazonosságáról úgy győződik meg, hogy az ügyfél a kamerában mutatja az igazolványait annak érdekében, hogy azokat a közjegyző ellenőrizhesse. A magyar szabályozás legnagyobb hátrányát képezi, hogy távban az okirat aláírására még elektronikus formában sem kerülhet sor. A szabályozás értelmében minden ügyfélnek a közjegyzővel együttes jelenlétében legkésőbb a közjegyzői okirat felolvasása befejezésének a napját követő munkanapon látják el saját kezűleg aláírásukkal, kézzel vagy elektronikusan aláírásukkal. A gyakorlati tapasztalatok alapján a tavaszi időszakban mindösszesen a közjegyzői okiratok 0,02%-a került ilyen módon elkészítésre. Az ügyfelek visszajelzése alapján a legnagyobb hátrányt az jelentette, hogy a következő munkanapon ugyanúgy személyesen meg kellett jelenni a közjegyző előtt. A veszélyhelyzet elmúltával a távokirat-készítés lehetőségét biztosító rendelet hatályát veszítette.

A 2020. november 04-én ismételten kihirdetett veszélyhelyzet idején jelenleg a jogalkotó még nem hozott olyan intézkedést, amely a távokirat-készítés akár a korábbihoz hasonló formájában is lehetővé tenné.

Összegzés

A közjegyzői okiratok ismertetésének lehetőségei a két bemutatott ország között lényegesen eltérőek. Míg Észtországot Európa igazi e-államának tekinthetjük, addig a magyar lehetőségek meglehetősen korlátozottak.

Magyarországon jelenleg utópisztikus kívánalomnak tűnik egy olyan kiépített és innovatív rendszer létrehozása, mint amilyen az észti e-Notary. Az elsődleges lépések között véleményem szerint indokolt lenne, hogy minden állampolgár részére olyan személyazonosító okmány kerüljön kiállításra, amellyel elektronikus aláírás létrehozható, ne pedig választás kérdése legyen. Hosszútávon érdemes lenne az észti rendszer hazai leprogramozása, melynek segítségével a jogügyletek ügyfélbarátként, idő- és költséghatékonyan megvalósíthatóak lennének. Azonban ahogy a fenti szabályozás ismertetése is mutatja, jelenleg még csak ismerkedünk a távfelolvasás, távokirat-készítés lehetőségével. A végleges, gördülékeny rendszer kiépítése még hosszú időt vesz igénybe.

Forrásjegyzék:

A Magyar Országos Közjegyzői Kamara elnökének 1/2020. (IV. 1.) utasítása a hang- és videó kapcsolat folyamatos fenntartására alkalmas távközlési eszköz útján megtehető eljárási cselekményekkel összefüggő részletes eljárási szabályokról

<https://e-estonia.com/solutions/e-identity/> (Letöltve: 2020. október 17.)

<https://news.err.ee/1031373/notary-acts-can-be-carried-out-in-foreign-embassies-from-february> (Letöltve: 2020. október 18.)

<https://www.notar.ee/et/teabekeskus/kaugtoestus> (Letöltve: 2020. október 29.)

AZ EGYES NEMZETKÖZI BÜNTETŐBÍRÓSÁGOK DIÓHÉJBAN

I. A nemzetközi büntetőeljárás előképei²

Az ókorban és a középkorban a nemzetközi bűncselekményt elkövetők felelősségre vonása, valamint a nemzetközi büntetőjog intézményesülése nem volt jellemző, avagy hatékony.³ Természetesen a nemzetközi büntetőbírászkodásnak akadnak gyökerei a történelemben.

Vannak szerzők,⁴ akik Sir William Wallace perét (1305-ben kivégezték⁵)⁶ tartják az első nemzetközi büntetőeljárásnak. Wallace skót felkelőként⁷ több kegyetlenséget elkövetett, többek között angol kolostorokat égetett, apácákat erőszakolt meg,⁸ mely a mai fogalmaink szerint emberiség elleni bűncselekménynek feleltethető meg, hiszen a polgári lakossággal szemben követett el súlyos bűncselekményeket.

S vannak szerzők, akik Peter von Hagenbach 1474-ben Breisach városában tartott perét tartják az első nemzetközi büntetőpernek.⁹ E perben 28 különböző nemzet

- 1 PhD hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, témavezető: PROF. DR. DOMOKOS Andrea intézetvezető egyetemi tanár (KRE ÁJK)
- 2 Bővebben lásd a nemzetközi büntetőbírászkodásra vonatkozó *eszmék* megjelenését például: DOMOKOS Andrea: Nemzetközi büntetőbírászkodás eszméje. In: *Jog és Állam 7. Bűnügyi Oktatók Országos Találkozója (BOT) – 2004*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2005. 19-23.
- 3 M. NYITRAI Péter: *Nemzetközi és európai büntetőjog*. Budapest, Osiris, 2006. 52.
- 4 VAN SCHAACK, Beth – SLYE, Ron: A Concise History of International Criminal Law. *Santa Clara Law*, 2007. 19. <https://digitalcommons.law.scu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1629&context=facpubs>
- 5 DAVIES, John Reuben: The execution of William Wallace: Saint Bartholomew's Eve, Monday 23 August 1305. *Breaking of Britain: Cross-Border Society and Scottish Independence 1216–1314*. 2013. 3. <http://eprints.gla.ac.uk/87808/7/87808.pdf> (2020.11.20.)
- 6 FRASER, James E.: A Swan from a Raven: William Wallace, Brucean propaganda and the Gesta Annalia II. *Scottish Historical Review*, 2002/211., 1. <https://doi.org/10.3366/shr.2002.81.1.1> (2020.11.11.)
- 7 TARJÁN M. Tamás: 1305. augusztus 5. William Wallace angol fogságba esik. *Rubiconline* http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1305_augusztus_5_william_wallace_angol_fogsagba_esik/ (2020.11. 11.)
- 8 WALLACE, William in Lanark http://lanark.co.uk/sites/default/files/wallace_booklet.pdf (2020. 11. 20.)
- 9 GORDON, Gregory S.: The Trial of Peter Von Hagenbach: reconciling history, historiography, and international criminal law. In: HELLER, Kevin Jon – SIMPSON, Gerry J. (ed.): *Untold Stories: Hidden Histories of War Crimes Trials*. Oxford, Oxford University Press, 2013. 13-16. <https://www.legal-tools.org/doc/5cd077/pdf> (2020. 11. 09.)

képviselésében eljáró bíró („Szent Római Birodalom” területéről érkeztek)¹⁰ mondott ítéletet a polgári lakossággal szemben kegyetlenkedő (mai fogalmaink szerint emberiség elleni, illetve háborús bűntettet elkövető) Hagenbach,¹¹ Burgundia hercegének elzászi kormányzója felett.¹² Az ad hoc nemzetközi büntetőbíróság halálra ítélte,¹³ melynek indokolása az volt, hogy Hagenbach „lábbal tiporta az isteni és az emberi törvényeket.”^{14 15}

Akadnak olyan szerzők is, akik a kalózkodást¹⁶ nemzetközi bűncselekménynek tekintik,¹⁷ s így a kalózok egy nemzetközi büntetőeljárás keretében felelősségre vonhatók.¹⁸

A 16-18. században elenyésző számban, de volt példa a nemzetközi büntetőperekre (nemzetközi bűncselekményekre). Ilyen volt például a bécsi udvar által elrendelt vizsgálat a Buda felszabadítása (1686) során a Szent Liga csapatai által a lakosság soraiban elkövetett mézárálás, valamint az ottani zsidók, török asszonyok és gyerekek elhurcolásáért való felelősség megállapítása.¹⁹

Végül a 19. század végén Gustav Moynier (a Vöröskereszt Nemzetközi Bizottságának²⁰ alapító tagja és későbbi elnöke) a francia-porosz háborúban (1870-71) elkövetett

10 CSAPÓ Zsuzsanna: II. Vilmos (nemzetközi) büntetőbíróság elé állításának megghiúsult terve az I. világháborút követően. *Jogelméleti Szemle*, 2019/1. 202. http://jesz.ajk.elte.hu/2019_1.pdf (2020.11.01.)

11 Uo.

12 KOVÁCS Péter: *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris, 2011. 10, 204, 325, (37, 720, 1236. pontok).

13 DOMOKOS Andrea 2005. 21.

14 GRANT, Linda: Exhibit highlights the first international war crimes tribunal. *Harvard Law Today*, April 1, 2006. <https://today.law.harvard.edu/exhibit-highlights-the-first-international-war-crimes-tribunal/> (2020.11.11.)

15 KUSSBACH Erik: *Nemzetközi büntetőjog*. Budapest, PPKE Jog- és Államtudományi Kar, 1999. 6. KIRS Eszter: A nemzetközi büntető bírászkodás története a második világháborút megelőzően. In: Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai 5/1. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2004. 284-285.

16 Kalózok, az emberi nem ellenségei (*hostis humani generis*). SELMAN-AYETEV, Julia: *Universal Jurisdiction: Conflict and Controversy in Norway*. In: HELLER, Kevin Jon – SIMPSON, Gerry (ed.): *The Hidden Histories of War Crimes Trials*. Oxford, Oxford University Press, 2013. 284. <https://0-library-oapen-org.catalogue.libraries.london.ac.uk/bitstream/handle/20.500.12657/33523/460250.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (2020. 11. 11.)

17 BURGESS JR, Douglas R.: *Hostis Humani Generi: Piracy, Terrorism and a New International Law*, *U. Miami Int'l & Comp. L. Rev.*, 2006/13. 298-299. <https://repository.law.miami.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1069&context=umicl> (2020.11.20.)

18 SHAW, Malcolm N.: *Nemzetközi jog*. Budapest, Osiris, 2002. 412.

19 KOVÁCS Péter: Nemzetközi büntetőbírászkodás. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Nemzetközi jog rovat, rovatszerkesztő: SÜLYOK Gábor), 2018. [3] bek. <http://ijoten.hu/szocikk/nemzetkozi-buntetobiraskodas> (2020.11.07.)

20 Lásd erről részletesebben DUNANT, Henry: *Memory of Solferino*. Geneva, International Committee of the Red Cross, 1939, 1959. <https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/>

cselekmények elbírálására egy állandóvá váló törvényszék felállítását kezdeményezte.²¹ Egy olyan bíróságot vizionált, amelyet időről-időre aktíválnának, ha a bíróságot felállító szerződés részes felei között fegyveres konfliktus törne ki.²² Moynier felvázolt koncepciója nem nyert kellő támogatást, feledésbe is merült az idők során.²³

Később volt újabb kísérlet a felelősségre vonásra: az Ottomán Birodalomban élő örmények deportálása és százezreinek megölése okán. 1915 tavaszán az Ottomán Birodalom területén az Antant szövetségeseinek tartott keresztény örmény lakossággal szemben pogromsorozatot hajtottak végre.²⁴ Az atrocitások („a humanitás törvényeit súlyosan sértő cselekmények”)²⁵ több százezer – egyes becslések szerint akár 1 500 000 – halálos áldozatot követeltek.²⁶

1915. május 24-én Franciaország, Nagy-Britannia és Oroszország közös nyilatkozatban jelentette ki, hogy az események az „emberiesség és civilizáció elleni új bűncselekménynek” minősülnek, amelyek elkövetőit büntetőjogi felelősség terheli.²⁷ Elsősorban éppen az örmények elleni atrocitások miatt az antanthatalmak által felállított bizottság, amely a háború felelőseinek megállapítására és a rájuk vonatkozó büntetőeljárás elveinek kidolgozására jött létre, azt javasolta, hogy a hadijog megsértése mellett a humanitás jogának megsértése miatt is büntetőeljárást kellene indítani egy erre a célra felállított nemzetközi büntetőtörvényszék előtt, és alkalmazandó jogként kifejezetten felhívta a Martens-klauzulát.^{28 29} Ez a javaslat azonban végül megbukott, mivel az amerikai és a japán képviselők azt az álláspontot képviselték, hogy a hadijogi

publications/icrc-002-0361.pdf (2020.11.09.)

- 21 DURAND, Andre: The role of Gustave Moynier in the founding of the Institute of International Law (1873). The War in the Balkans (1857–1878) The Manual of the Laws of War (1880). *International Law Review of the Red Cross*, 1994/303. <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/S0020860400072818a.pdf>
- 22 HALL, Christopher Keith: The first proposal for a permanent international criminal court. *International Review of the Red Cross*, 1998/322. 20. <https://www.icrc.org/eng/resources/documents/article/other/57jp4m.htm>
- 23 CSAPÓ Zsuzsanna 2019. 202.
- 24 HOFFMANN Tamás: Az emberiesség elleni bűncselekmények nemzetközi és magyar jogi szabályozása. *Állam- és Jogtudomány*, 2017/1. 34.
- 25 M. NYITRAI Péter 2006. 55.
- 26 Lásd bővebben DADRIAN, Vahagn: *The History of the Armenian Genocide: Ethnic Conflict from the Balkans to Anatolia to the Caucasus*. New York, Berghen Books, 1995.
- 27 United Nations War Crimes Commission: History of the United Nations War Crimes Commission and the Development of the Laws of War. London, His Majesty's Stationery Office, 1948. 35.
- 28 TICEHURST, RUPERT: The Martens Clause and the Laws of Armed Conflict. *International Review of the Red Cross*, 1997/317. <https://www.icrc.org/en/doc/resources/documents/article/other/57jnhy.htm> (2020.11.20.)
- 29 „Commission on the Responsibilities of the Authors of War and on Enforcement of Penalties – Report Presented to the Preliminary Peace Conference” *American Journal of International Law*, 1920/1-2. 121-125.

jogsértések kriminalizálása *ex post facto* jogalkotásnak minősülne, így a *nullum crimen sine lege* elvbe ütközne.^{30 31}

1916-ban Hugh Bellot angol professzor a Grotius Társaságban tartott előadásán már a háború alatt hangsúlyozta a hadviselés szabályait durván megsértő személyek nemzetközi büntetőbíróság előtti felelősségre vonásának szükségességét.³²

Az I. világhégest lezáró versailles-i békeszerződésben³³ pedig II. Vilmos német császárt kívánták felelősségre vonni³⁴ a „nemzetközi morál és szerződések szent tekintélyének megsértése” okán,³⁵ ma ezt az agresszió büntettének nevezzük.³⁶ II. Vilmos császárt egy öt fős bírói testület³⁷ előtt vonták volna felelősségre.³⁸

Végül sem a versailles-i, sem a lausanne-i békeszerződés³⁹ nem tartalmazott rendelkezést az állam saját lakossága ellen elkövetett bűncselekményekkel kapcsolatos felelősségre vonásra.⁴⁰ Ezen eseményeket követte az ún. lipcsei törvényszékek gyakorlata,⁴¹ a perektől a győztesek azt várták, hogy elrettentő hatásuk lesz a nemzetközi humanitárius jog jövőbeni megsértését illetően, ehelyett azonban nemzeti felháborodást keltek.⁴²

30 BOOT, Machteld: *Genocide, Crimes against Humanity, War Crimes: Nullum Crimen Sine Lege and the Subject Matter Jurisdiction of the International Criminal Court*. Antwerp, Intersentia, 2002. 458.

31 Commission on the Responsibilities 1920. 141-144.

32 BELLOT, Hugh H. L.: *War Crimes: Their Prevention and Punishment*. Papers Read before the Society in the Year 1916. *Cambridge University Press*, 1916/2. 31-55. <https://www.jstor.org/stable/i229755> (2020. 11. 20.)

33 227. cikk. Ld. <https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000002-0043.pdf> (2020.11.20.)

34 BENCsik Péter: Az első világháború okairól. *Belvedere Meridionale*, 2015/4. 5-23. http://acta.bibl.u-szeged.hu/36032/1/belvedere_2015_004_005-023.pdf (2020.11.12.)

35 DOMOKOS Andrea 2005. 21.

36 RHEA, Harry M: The United States and International Criminal Tribunals: an historical analysis. *ILSA Journal of Int'l & Comparative Law*. 2009/16. 20. <https://core.ac.uk/download/pdf/80037725.pdf> (2020.11.20.)

37 229. cikk szerint a felelősségre vonással érintett egyéb személyek felett főszabályként az érintett hatalom katonai bíróságai ítékeztek volna, s csak akkor került volna sor nemzetközi bírói fórum létrehozására, ha a bűncselekmények több hatalom polgárai ellen irányul, ez esetben pedig a testület az érintett államok nemzeti katonai bíráiból tevődött volna össze. Ehhez hasonló rendelkezést tartalmazott a trianoni békeszerződés 173. cikke, valamint a neulleyi szerződés 118. cikke. Ld. M. NYITRAI Péter 2006. 55.

38 LEVIE, Howard S.: The History and Status of the International Criminal Court. *International Law Studies*, 2009/75. 248. <https://core.ac.uk/download/pdf/236321493.pdf> (2020.11.20.)

39 http://sam.baskent.edu.tr/belge/Lausanne_ENG.pdf (2020.11.20.)

40 HOFFMANN Tamás 2017. 34-35.

41 Ld. erről részletesebben pl. SZABÓ István: A lipcsei ítélet. *Debreceni Jogi Műhely*, 2005/1. http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/1_2005/a_lipcsei_itelet/ (2020. 11. 20.) és M. NYITRAI Péter 2006. 56-57.

42 M. NYITRAI Péter 2006. 56-57.

1926-ban a Nemzetközi Büntetőjogi Társaság (*Association internationale de Droit Pénal*, AIDP) tervezetet dolgozott ki egy nemzetközi büntetőbíróság felállításáról.⁴³

1937-ben az AIDP elnöke, Vespasian Pella professzor közreműködésével egyezményt fogadtak el a terrorizmus tárgyában.⁴⁴ Az egyezmény kilátásba helyezett egy nemzetközi büntetőtörvényszéket, azonban annak ratifikációja elmaradt.⁴⁵

II. Az ad hoc nemzetközi törvényszékek a 20. században

1945. augusztus 8-án a négy nagyhatalom Londonban megkötött egy egyezményt, melyvel létrehozták a Nemzetközi Katonai Törvényszéket (*International Military Tribunal*, IMT).⁴⁶ A nürnbergi törvényszék joghatóságát, szervezeti rendjét és eljárási szabályait a Londoni Egyezményhez csatolt jegyzőkönyvben rögzített Statútum foglalta össze.⁴⁷ A Statútum megteremtette az egyén nemzetközi büntetőjogi felelősségét. Térbeli, időbeli és személyi joghatósága is korlátozott volt, kizárólag a náci Németország területén 1933-1945 között a nemzetiszocialisták által elkövetett bűncselekményekre terjedt ki.⁴⁸ A nürnbergi törvényszék mintájára 1946. január 19-én felállította, és ugyan ezen a napon kibocsátotta Douglas MacArthur tábornok a Távols-keleti Törvényszék (*International Military Tribunal for the Far East*, IMTFE) alapokmányát.⁴⁹ A büntetőeljárás 1946. április 29-től 1948. november 12-ig tartott,⁵⁰ ennek keretében a japán háborús bűnösöket (politikai szempontok alapján választották ki a vádlottakat)⁵¹ vonták felelősségre.⁵² A nürnbergi törvényszékhez hasonlóan korlátozott joghatósága volt.⁵³

A katonai törvényszékek *kényszerrel* jöttek létre, ugyanis a legyőzött államok kénytelenek voltak beletörődni a joghatóság korlátozásba (*Victor's justice*).⁵⁴ A nürnbergi

43 Uo.

44 <https://www.wdl.org/en/item/11579/> (2020.11.20.)

45 M. NYITRAI Péter 2006. 56-57.

46 GELLÉR Balázs: A nemzetközi büntetőjog. In: BELOVICS Ervin [et al.] – BUSCH Béla (szerk.): *Büntetőjog Általános Rész, Ötödik, batályosított kiadás*. Budapest: HVG-ORAC, 2010. 524-525.

47 https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.2_Charter%20of%20IMT%201945.pdf (2020.11.20.)

48 Ehhez kapcsolódóan lásd részletesebben pl. M. NYITRAI Péter 2006. 59-63.

49 https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.3_1946%20Tokyo%20Charter.pdf (2020.11.20.)

50 SIPOS Péter: A távol-keleti perek. *História*, 1994/1. 18.

51 M. NYITRAI Péter 2006. 63.

52 RÖLING, B. V. A – RÜTER, C. F. (ed.): *The Tokyo Judgment. The International Military Tribunal for the Far East (I.M.T.F.E.), 29 April 1946-12 November 1948*. APA—University Press Amsterdam, 1977.

53 SZABÓ Adrienn: A nürnbergi, a jugoszláv, illetve a ruandai nemzetközi büntetőtörvényszékek joghatósága. *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXIV, 2006. 134. https://matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_24_2006/ISSN_0866-6032_tomus_24_2006_133-151.pdf (2020.11.20.)

54 BEN-NUN, Gilad: Victor's Justice? Cultural Transfer and Public Imagery from Nuremberg

törvényszék esetében az a tény sem változtat, hogy volt mögötte ugyan nemzetközi szerződés, ám abban Németország nem volt részes fél, emiatt az érintett állam nem járult hozzá formálisan a bíróság felállításához.⁵⁵

Az 1948. évi Népirtás büntetvénye megelőzése és megbüntetése egyezmény VI. cikke népirtás esetén utalásszerűen tett említést egy nemzetközi büntetőbíróság intézményéről.⁵⁶

Az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ, *United Nations*, UN) Biztonsági Tanácsának (BT) kötelező határozata jogosult a korábbiakhoz hasonló bíróságot felállítani ún. *legitim kényszer* alapján.⁵⁷ Erre két *ad hoc* büntetőtörvényszék példa: az első, a volt Jugoszlávia területén 1991 óta elkövetett, a nemzetközi humanitárius jogot súlyosan sértő cselekményekért felelős személyek megbüntetésére létrejött Nemzetközi Törvényszék (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia*, ICTY).⁵⁸ A második, a Ruanda területén elkövetett népirtásért és a nemzetközi humanitárius jog egyéb súlyos megsértéséért felelős személyek, illetve a szomszédos államok területén elkövetett népirtásért és egyéb hasonló jogsértésekért felelős ruandai állampolgárok megbüntetésére létrejött Nemzetközi Büntetőtörvényszék (*International Criminal Tribunal for Rwanda*, ICTR).⁵⁹ E törvényszékekben az államok által átadott hatáskörök

to The Hague. *Pólemos*, 2019/13. <https://www.degruyter.com/view/journals/pol/13/1/article-p7.xml?language=en> (2020.11.20.)

- 55 LATTMANN Tamás: A nemzetközi büntetőbírói fórumok működésének rendszere, különös tekintettel a Nemzetközi Büntetőbíróságra – politika, parancs vagy jog? In: KIRS Eszter (szerk.): *Egységesedés és széttagolódás a nemzetközi büntetőjogban*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2009. 10. https://www.academia.edu/12557218/A_nemzetkozi_buntetobirosga_politika_parancs_vagy_jog (2020.11.20.)
- 56 https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.1_Convention%20on%20the%20Prevention%20and%20Punishment%20of%20the%20Crime%20of%20Genocide.pdf (2020. 11. 20.)
- 57 HÁRS András: Nemzetközi szervezetek határozatai. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Nemzetközi jog rovat, rovatszerkesztő: SÜLYOK Gábor), 2018. [4] bekezdés. <http://ijoten.hu/szocikk/nemzetkozi-szervezetek-hatarozatai> (2020.11.20.)
- 58 A törvényszéket az ENSZ BT 827. (1993) sz. határozata hozta létre. [https://undocs.org/S/RES/877\(1993\)](https://undocs.org/S/RES/877(1993)) (2020.10.02.) Magyarország az alapokmányainak az előírásait beillesztette a belső jogba, az együttműködés céljából megteremtette az 1996. évi XXXIX. törvényt. A törvényszék 2017 végén bezárt.
- 59 A törvényszéket az ENSZ BT 955. (1994) sz. határozata hozta létre. [https://undocs.org/S/RES/891\(1993\)](https://undocs.org/S/RES/891(1993)) (2020. 10. 02.) Magyarország az alapokmányainak az előírásait beillesztette a belső jogba, az együttműködés céljából megteremtette az 1999. évi CI. törvényt. A törvényszék 1998-ban hozott először népirtás tárgyában elmarasztaló ítéletet, Jean Paul Akayesu vonta felelősségre tetteiért. Ld. ICTR, Prosecutor v. Jean-Paul Akayesu, Judgment, 23 Nov. 2001, Case No. ICTR-96-4-T. <https://unictr.irmct.org/en/cases/ictr-96-4> (2020.10.02.) A törvényszék 2015 végén bezárt. Ld. BIEDERMANN Zsuzsánna: A ruandai népirtás. *Afrika*

jelennek meg, amelyeket a BT gyakorol, valamint ezek a bírói fórumok elsőbbséget élveznek az érintett államok bírói fórumaival szemben, azaz az általuk tárgyalni kívánt büntető eljárásokat kötelesek e bírói fórumok elé utalni, valamint teljes mértékben együttműködni.⁶⁰

Nemzetközi büntetőbíróság létrejöhet *nemzetközi szerződéssel* is. Ilyenkor létrejön maga az intézmény, valamint annak statútuma, s az jellemzően magába foglalja az anyagi jogon túl (pl. mely cselekmények minősülnek bűncselekményeknek), az eljárásjogot is (pl. a büntetőeljárási jogra jellemző speciális alapelvek).⁶¹ Nemzetközi szerződéssel két módon jöhet létre egy nemzetközi büntetőbíróság. Az első esetkör, amikor az ENSZ és az érintett állam között létrejön erre vonatkozóan egy *szerződés*, a másik, amikor *az államok egymás közötti jogviszonyukban* alakítanak ki egy nemzetközi büntetőjogi fórumot.⁶² Az ENSZ és az érintett állam együttműködésével létrehozott bírói fórumok nem is tisztán nemzetköziek, hanem ún. *vegyes* („*hibrid*” vagy *nemzetközisített*) bírói fórumok, ami azt jelenti, hogy keverednek a nemzetközi és a belső elemek.⁶³ Ilyen bíróság a 2002-ben létrehozott Sierra Leone Különleges Bíróság (*Special Court for Sierra Leone, SCSL*),⁶⁴ de hasonlóképpen jöttek létre bírói fórumok Kelet-Timor⁶⁵ és Kambodzsa⁶⁶ esetében is.

Speciális jelenség a nemzetközi bírói fórumok körében a Libanon Különleges Törvényszék (*Special Tribunal for Lebanon, STL*),⁶⁷ amelyet a libanoni miniszterelnök ellen elkövetett terrorista merénylet végrehajtói megbüntetésére hoztak létre.⁶⁸

Ezekről a bíróságokról elmondható, hogy csak meghatározott események, deliktumok tekintetében bírnak joghatósággal, tevékenységük térben és időben is korlátozott.⁶⁹

Tanulmányok, 2013/2. 75-77. http://real.mtak.hu/9153/1/03_biedermann.pdf (2020.10.04.)

60 LATTMANN Tamás 2009. 11.

61 Uo. 12.

62 Uo.

63 HOFFMANN Tamás: Nemzetközi büntetőjog. In: KENDE Tamás [et al.]: *Nemzetközi jog*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014. 564.

64 A bíróságot az ENSZ BT 1315. (2000) sz. határozata után a szervezet és Sierra Leone között 2002. január 16-án megkötött szerződés hozta létre. [https://undocs.org/S/RES/1385\(2001\)](https://undocs.org/S/RES/1385(2001)) (2020.10.02.)

65 KIRS Eszter: Az ENSZ szerepe a Kelet-Timorban zajló békéltetési folyamatban. *Section Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXIII/2. 2005. 303-318.

66 SCHABAS, William A.: *An introduction to the International Criminal Court, Third Edition*. Cambridge, Cambridge University Press, 2010. 341.

67 A törvényszéket az ENSZ BT 1664. (2006) sz. határozata után a szervezet és Libanon között megkötött szerződés hozta létre, amelyet az ENSZ BT 1757. (2007) sz. határozat erősített meg. <http://unscr.com/en/resolutions/1664> <http://unscr.com/en/resolutions/1757> (2020.11.22.)

68 HOFFMANN Tamás 2014. 565.

69 BASSIOUNI, M. Cherif: *Crimes Against Humanity: Historical Evolution and Contemporary Application*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011. 218-263.

III. Az állandó nemzetközi büntetőbíróság

A nemzetközi büntetőbíráskodás kérdése a jogtudomány fókuszában volt már az 1950-es évektől.⁷⁰ Ennek ellenére az 1990-es években indult meg az a (hosszú) folyamat, amely elvezetett az állandó nemzetközi büntetőbírósághoz.⁷¹ *Nemzetközi szerződéssel, közvetlenül az államok által felállított büntetőbírói fórum egy van: a Nemzetközi Büntetőbíróság (International Criminal Court, ICC).*⁷² 1998-ban Rómában fogadták el az ICC Statútumát.⁷³ Miután a hatvanadik állam is letétbe helyezte a ratifikációs okmányt, 2002-ben hatályba lépett és megkezdte működését.⁷⁴ Az ICC független, célja: a tárgyi joghatósága alá tartozó (népirtás, emberiség elleni bűncselekmények, háborús bűncselekmények, agresszió bűntette)⁷⁵ súlyos bűncselekmények elkövetésének megelőzése, a nemzetközi humanitárius jog és az emberi jogok tiszteletben tartása, valamint hozzájárulni a szabadság, a biztonság, az igazságosság, a jogállamiság megteremtéséhez és fenntartásához, a béke megőrzéséhez és a nemzetközi biztonság erősítéséhez.⁷⁶ A bíróság joghatósága a Római Statútum hatályba lépése után,⁷⁷ a részes államok területén elkövetett bűntettek terjed ki.^{78 79} Az ICC joghatóságát csak akkor gyakorolja, ha az államok, amelyek a Statútumot elfogadták, nem kívánnak vagy nem képesek büntetőeljárást indítani.⁸⁰ Az ICC joghatósága térben és időben rendkívül tág, ellentétben az *ad hoc*, illetve a *hibrid* bírói fórumokkal.⁸¹ Az ICC

70 Lásd erről részletesebben M. NYITRAI Péter 2006. 64-66.

71 Lásd erről részletesebben Uo. 66-73.

72 <https://www.icc-cpi.int/> (2020.11.10.)

73 <https://www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/add16852-ace9-4757-abe7-9cdc7cf02886/283503/romestatuteng1.pdf> (2020.11.11.)

74 A Magyar Köztársaság Országgyűlése 2001. november 7-én határozott az ICC Statútumának megerősítéséről a 72/2001. (XI. 7.) OGY. határozattal. Ld. SÁNTHA Ferenc: A Nemzetközi Büntetőbíróság joghatóságába tartozó nemzetközi bűncselekmények vázlata. In: CSEMÁNE VÁRADI Erika [et al.]: *Tanulmányok a bünygyi tudományok köréből* Miskolc, Gazdász-Elasztik Kft. 2013. 171. Ennek ellenére Magyarország a Statútumot nem implementálta a jogrendszerébe. Ld. erről részletesebben pl. KOVÁCS Péter: Miért nincs még kihirdetve a Római Statútum? Gondolatok a Római Statútum és az Alaptörvény összeegyeztethetőségének egyszerűségéről. *Állam- és Jogtudomány*, 2019/1. <https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2019-01-KOVACS.pdf> (2019.11.06.)

75 Rome Statute Article 5.

76 Understanding the International Criminal Court. Published by the International Criminal Court. The Hague. 2009. 3. <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/pids/publications/uicceng.pdf> (2020.11.19.)

77 Rome Statute Article 11. 1.

78 Understanding the International Criminal Court 2009. 2.

79 BÉRES Nóra: Gondolatok a Nemzetközi Büntetőbíróság joghatóságának vitás kérdéseiről. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXXIII, 2015. 203-212. <http://midra.uni-miskolc.hu/document/22047/16376.pdf> (2020.11.18.)

80 Rome Statute Article 12., 13.

81 LATTMANN Tamás 2009. 13.; HOFFMANN Tamás 2014. 562.

rendszere egyesíti a világ különböző jogrendszereinek elemeit, különösen a common law és a polgári jogi rendszer összetevőit.⁸²

Forrásjegyzék:

1996. évi XXXIX. törvény

1999. évi CI. törvény

72/2001. (XI. 7.) OGY. határozat

BASSIOUNI, M. Cherif: *Crimes Against Humanity: Historical Evolution and Contemporary Application*. Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

BELLOT, Hugh H. L.: *War Crimes: Their Prevention and Punishment*. Papers Read before the Society in the Year 1916. *Cambridge University Press*, 1916/2.

BENCsik Péter: Az első világháború okairól. *Belvedere Meridionale*, 2015/4.

BEN-NUN, Gilad: Victor's Justice? Cultural Transfer and Public Imagery from Nuremberg to The Hague. *Pólemos*, 2019/13.

BÉRES Nóra: Gondolatok a Nemzetközi Büntetőbíróság joghatóságának vitás kérdéseiről. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXXIII, 2015.

BIEDERMANN Zsuzsanna: A ruandai népirtás. *Afrika Tanulmányok*, 2013/2.

BITTI, Gilbert: Two Bones of Contention Between Civil and Common Law: The Record of the Proceedings and the Treatment of a Concursum Delictorum. *ICC Legal Tools Databased*, 2001.

BOOT, Machteld: *Genocide, Crimes against Humanity, War Crimes: Nullum Crimen Sine Lege and the Subject Matter Jurisdiction of the International Criminal Court*. Antwerp, Intersentia, 2002.

BURGESS JR, Douglas R.: Hostis Humani Generi: Piracy, Terrorism and a New International Law, *U. Miami Int'l & Comp. L. Rev.*, 2006/13.

Commission on the Responsibilities of the Authors of War and on Enforcement of Penalties – Report Presented to the Preliminary Peace Conference” *American Journal of International Law*, 1920/1-2.

Convention for the Prevention and Punishment of Terrorism <https://www.wdl.org/en/item/11579/>

CSAPÓ Zsuzsanna: II. Vilmos (nemzetközi) büntetőbíróság elé állításának meghiúsult terve az I. világháborút követően. *Jogelméleti Szemle*, 2019/1.

DADRIAN, Vahakn: *The History of the Armenian Genocide: Ethnic Conflict from the Balkans to Anatolia to the Caucasus*. New York, Berghan Books, 1995.

DAVIES, John Reuben: The execution of William Wallace: Saint Bartholomew's Eve,

82 Lásd erről részletesebben pl. BITTI, Gilbert: Two Bones of Contention Between Civil and Common Law: The Record of the Proceedings and the Treatment of a Concursum Delictorum. *ICC Legal Tools Databased*, 2001. 273-275. <https://www.legal-tools.org/doc/b7b81a/pdf/> (2020.11.22.)

- Monday 23 August 1305. *Breaking of Britain: Cross-Border Society and Scottish Independence 1216–1314*. 2013.
- DOMOKOS Andrea: Nemzetközi büntetőbíráskodás eszméje. In: *Jog és Állam 7. Bűnügyi Oktatók Országos Találkozója (BOT) – 2004*. Budapest, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2005.
- DUNANT, Henry: *Memory of Solferino*. Geneva, International Committee of the Red Cross, 1939, 1959.
- DURAND, Andre: The role of Gustave Moynier in the founding of the Institute of International Law (1873). The War in the Balkans (1857–1878) The Manual of the Laws of War (1880). *International Law Review of the Red Cross*, 1994/303.
- ENSZ BT 1315. (2000) sz. határozat
- ENSZ BT 1664. (2006) sz. határozat
- ENSZ BT 1757. (2007) sz. határozat
- ENSZ BT 827. (1993) sz. határozat
- ENSZ BT 955. (1994) sz. határozat
- FRASER, James E.: A Swan from a Raven: William Wallace, Brucean propaganda and the Gesta Annalia II. *Scottish Historical Review*, 2002/211.
- GELLÉR Balázs: A nemzetközi büntetőjog. In: BELOVICS Ervin [et al.] – BUSCH Béla (szerk.): *Büntetőjog Általános Rész, Ötödik, hatályosított kiadás*. Budapest: HVG-Orac, 2010.
- Genocide convention https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/at-rocidity-crimes/Doc.1_Convention%20on%20the%20Prevention%20and%20Punishment%20of%20the%20Crime%20of%20Genocide.pdf
- GORDON, Gregory S.: The Trial of Peter Von Hagenbach: reconciling history, historiography, and international criminal law. In: HELLER, Kevin Jon – SIMPSON, Gerry J. (ed.): *Untold Stories: Hidden Histories of War Crimes Trials*. Oxford, Oxford University Press, 2013.
- GRANT, Linda: Exhibit highlights the first international war crimes tribunal. *Harvard Law Today*, April 1, 2006.
- HALL, Christopher Keith: The first proposal for a permanent international criminal court. *International Review of the Red Cross*, 1998/322.
- HÁRS András: Nemzetközi szervezetek határozatai. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Nemzetközi jog rovat, rovatszerkesztő: SÜLYÖK Gábor), 2018.
- HOFFMANN Tamás: Az emberiség elleni bűncselekmények nemzetközi és magyar jogi szabályozása. *Állam- és Jogtudomány*, 2017/1.
- HOFFMANN Tamás: Nemzetközi büntetőjog. In: KENDE Tamás [et al.]: *Nemzetközi jog*. Budapest, Wolters Kluwer, 2014.
- ICC Rome Statute <https://www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/add16852-ace9-4757-abe7-9cdc7cf02886/283503/romestatuteng1.pdf>
- ICC website <https://www.icc-cpi.int/>

ICTR-96-4-T.

KIRS Eszter: Az ENSZ szerepe a Kelet-Timorban zajló békéltetési folyamatban. *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXIII/2. 2005.

KOVÁCS Péter: Miért nincs még kihirdetve a Római Statútum? Gondolatok a Római Statútum és az Alaptörvény összeegyeztethetőségének egyszerűségéről. *Állam- és Jogtudomány*, 2019/1.

KOVÁCS Péter: Nemzetközi büntetőbíráskodás. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Nemzetközi jog rovat, rovatszerkesztő: SÜLYOK Gábor), 2018.

KOVÁCS Péter: *Nemzetközi közjog*. Budapest, Osiris, 2011.

KUSSBACH Erik: *Nemzetközi büntetőjog*. Budapest, PPKE Jog- és Államtudományi Kar, 1999. KIRS Eszter: A nemzetközi büntető bíráskodás története a második világháborút megelőzően. In: Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai 5/1. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2004.

LATTMANN Tamás: A nemzetközi büntetőbírói fórumok működésének rendszere, különös tekintettel a Nemzetközi Büntetőbíróságra – politika, parancs vagy jog? In: KIRS Eszter (szerk.): *Egységesezés és széttagolódás a nemzetközi büntetőjogban*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2009.

LEVIE, Howard S.: The History and Status of the International Criminal Court. *International Law Studies*, 2009/75.

M. NYITRAI Péter: *Nemzetközi és európai büntetőjog*. Budapest, Osiris, 2006.

Nuremberg Charter https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.2_Charter%20of%20IMT%201945.pdf (2020. 11. 20.)

RHEA, Harry M.: The United States and International Criminal Tribunals: an historical analysis. *ILSA Journal of Int'l & Comparative Law*. 2009/16.

RÖLING, B. V. A – RÜTER, C. F. (ed.): *The Tokyo Judgment. The International Military Tribunal for the Far East (I.M.T.F.E.), 29 April 1946-12 November 1948*. APA—University Press Amsterdam, 1977.

SÁNTHA Ferenc: A Nemzetközi Büntetőbíróság joghatóságába tartozó nemzetközi bűncselekmények vázlatja. In: CSEMÁNÉ VÁRADI Erika [et al.]: *Tanulmányok a bűnügyi tudományok köréből* Miskolc, Gazdász-Elasztik Kft. 2013.

SCHABAS, William A.: *An introduction to the International Criminal Court, Third Edition*. Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

SELMAN-AYETEY, Julia: *Universal Jurisdiction: Conflict and Controversy in Norway*. In: HELLER, Kevin Jon – SIMPSON, Gerry (ed.): *The Hidden Histories of War Crimes Trials*. Oxford, Oxford University Press, 2013.

SHAW, Malcolm N.: *Nemzetközi jog*. Budapest, Osiris, 2002.

SIPOS Péter: A távol-keleti perek. *História*, 1994/1.

SZABÓ Adrienn: A nürnbergi, a jugoszláv, illetve a ruandai nemzetközi büntetőtörvényesékek joghatósága. *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXIV, 2006.

SZABÓ István: A lipcsei ítélet. *Debreceni Jogi Műhely*, 2005/1.

- TARJÁN M. Tamás: 1305. augusztus 5. William Wallace angol fogságba esik. *Rubiconline*
- TICEHURST, RUPERT: The Martens Clause and the Laws of Armed Conflict. *International Review of the Red Cross*, 1997/317.
- Tokyo Charter https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.3_1946%20Tokyo%20Charter.pdf
- Treaty of Peace with Turkey Signed at Lausanne http://sam.baskent.edu.tr/belge/Lausanne_ENG.pdf
- Treaty of Versailles <https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000002-0043.pdf>
- Understanding the International Criminal Court. Published by the International Criminal Court. The Hague. 2009.
- United Nations War Crimes Commission: History of the United Nations War Crimes Commission and the Development of the Laws of War. London, His Majesty's Stationery Office, 1948.
- VAN SCHAACK, Beth – SLYE, Ron: A Concise History of International Criminal Law. *Santa Clara Law*, 2007.
- WALLACE, William in Lanark http://lanark.co.uk/sites/default/files/wallace_booklet.pdf

A JOG HÁLÓZATAI

ahol a matematika, fizika, biológia, adattudomány és a jog útjai kereszteződnek

Abstract

A humán rendszerek, így a Jog rendszere/rendszerei is komplex jelenségként interpretálható/interpretálhatók. A komplex jelenségek megismeréséhez ismernünk kell a komplex rendszerek általános jellemzőit és azok elemzését e jellemzők ismeretében, erre alkalmas módszerekkel és eszközökkel kell végrehajtani ahhoz, hogy a feltett kérdéseinkre helyes válaszokat kapjunk. Ha bizonyított, hogy a jog komplex jelenség, elemzése során a komplex rendszerek megértésének kulcsát jelentő hálózatkutató módszerek alkalmazása elkerülhetetlen. Tekintettel az e területen rendelkezésre álló, és egyre bővülő elektronikus adatbázisokra (jogi BigData), a gépi tanulás ezen adatbázisokon működtetett különböző formái (AI) lehetőséget kínálnak arra, hogy a Jog széles területeit átfogó elemzés alá vessük. Ez az írás a Jog komplex voltát bizonyítva arra a kérdésre keres választ, hogy ezt a kutatási módszert a Jog mely területein és milyen megközelítéssel célszerű alkalmazni.

I. Mérés által színről - színre

A világunkról szerzett tudást mérésekre alapozzuk. Ezek a mérések kezdetben elnagyoltak voltak, majd egyre gyakoribbá váltak, és mára már a technológia fejlődése révén szinte elképzelhetetlenül sűrűek lettek. Ugyanakkor lehetővé vált a mérések által gyűjtött hatalmas mennyiségű adat – minden adat – tárolása. Míg korábban a ritkább megfigyelési pontok mellett könnyű volt szem előtt tartani a vizsgált jelenség egészét, mostanra, a sokkal részletesebb megfigyelés mellett elveszhet az összkép. “Elvesztjük a fonalat – ahogy mondani szokták. Különösen igaz ez az úgynevezett Komplex rendszerek területén.

A mérés a fizikai világ tekintetében jól meghatározható folyamatnak látszik, az eszmerendszerek esetében azonban nem ilyen egyértelmű a helyzet. A Jog mint eszmerendszer nem fizikai létező a szó szoros értelmében ezért természettudományos módszerekkel való vizsgálata kevésbé kézenfekvő. Mindenesetre a jogot nem lehet olyan közvetlen módon megvizsgálni, megmérni és megszámolni mint pl. az emberi testet. A Jog azonban “nyomot” hagy a környezetében, és ezek a “nyomok” “megtestesülnek” törvényekben és egyéb jogi normákban, ítéletekben, határozatokban,

1 PhD hallgató, Károli Gáspár református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, témavezető: Dr. Csáky-Hatalovics Balázs Gyula PhD (KRE ÁJK)

szerződésekből, nyilvántartásokból, mindenféle kapcsolódó iratból, hang, fotó és videofelvételekből, kommunikációs adatokból és a jogalanyok viselkedéséből is. Ezek a "nyomok" pedig egy ideje már elektronikus adatok formájában is rögzülnek, és ma már elektronikus formában is rendelkezésre állnak az időben többé kevésbé visszanyúlva, mint pl. a jogi normák, a bírói ítéletek és a jogirodalom.

A modern technológia lehetővé teszi azt, hogy minden, amivel az ember rajta keresztül kapcsolatba kerül, nagyon részletesen, egyre részletesebben legyen mérhető, és ezáltal az ismeretünk ezeken a területeken egyre pontosabbá váljon. Ugyanez a technológia tette lehetővé azt is, hogy ez a jelenség ne csupán szűk emberi közösségekre, településekre, országokra vagy államszövetségekre, hanem az egész bolygóra kiterjedve értelmezhető legyen. E folyamat egy korábbi szakaszában vált ismertté a BigData jelenség, ami ennek a mérési folyamatnak az eredményeként állt elő, és ami azóta is növekszik mindenütt, ahol az adattárolási kapacitás ezt megengedi, a multinacionális vállalatok és az államok szerverparkjaitól kezdve a kisebb vállalatok, szervezetek, szakmai és más testületek vagy személyek szerveireig.

Nyilvánvaló, hogy ez a mérés az életünk tényeit, az intézményeinket, értékeinket, folyamatainkat, tulajdonságainkat egyre kiterjedtebb területen tükrözi át folyamatosan a kibertérbe. Ez a kiber - tükröződés azonban nem csupán a felszínét tükrözi a fizikai világ jelenségeinek, hanem egyre részletesebben magát a teljes jelenséget a múltjának egy darabjával együtt.

Birtokunkban van tehát egy olyan tükör, amelyben nem csupán a közvetlen környezetünk pillanatnyi jelenének felszíni képe, hanem a mérés által elérhető teljes humán környezet jelenének és múltjának felszíne és mélye egyaránt tükröződik. Ebben a tükörben pedig a világunk egész komplex rendszere "színről - színre" láthatóvá (vizsgálhatóvá és megszámlálhatóvá) válik.^{2 3}

Ennek lehetünk tanúi a Jog, a Jogrendszerek vonatkozásában is.

II. A komplex rendszerek és a hálózatok

Az egymással *kölcsönhatásban* lévő elemekből álló, összetett rendszereknek egy bizonyos fejlettségi szintet elérő csoportját komplex rendszereknek nevezzük. A komplex rendszerek ekként való azonosítása azért fontos szempont, mert a komplex rendszerek (jelenségek) viselkedése más, mint a nem komplex rendszereké. A rendszer egészének működése nem azonos a részek működésének összegével. Ennek vagyunk tanúi pl. akkor, ha a jogrendszer működése során olyan anomáliákat észlelünk, amelyek ellentétesek a jogi norma által célzott hatással, vagy egyébként nem várt következményekhez ve-

2 Pál Apostolnak a Korinthusbeliekhez írt I. levél 13. rész - 12. "Mert most tükör által bomályosan látunk, akkor pedig színről-színre; most rész szerint van bennem az ismeret, akkor pedig úgy ismerem majd, a mint én is megismertettem." – Biblia - Károli Gáspár fordítása

3 *Tükör által bomályosan* (eredeti címe *Såsom i en spegel*) 1961. Oscar díjas svéd film, rendező: Ingmar Bergman, a Bergman-féle Magány-trilógia első darabja melyet az *Úrvacsora* és *A csend című filmek követnek.*

zetnek. A komplex rendszerek vizsgálata speciális szemléletet és speciális módszereket igényel. A Jogrendszer vizsgálata során ezért fontos tisztázni azt, hogy mit értünk komplexitás alatt, és hogy a jogrendszer interpretálható-e komplex rendszerként.

A komplexitás – tudomány egy viszonylag fiatal tudományág (1984 Santa Fe Intézet)⁴ és jóllehet mindeddig nem állítottak fel egységes komplexitás elméletet, az azért világosan megállapítható, hogy minden komplex rendszerben azonosítható három jellemző tulajdonság, amelyek minden ilyen rendszerre együttesen jellemzőek. Ezek a tulajdonságok az *önfejlődés képessége* (azaz a magára hagyott komplex rendszer tovább fejlődik), a *hálózatok* (azaz minden komplex rendszerhez tartoznak hálózatok), és a *kiszámíthatatlanság* (azaz minden komplex rendszer produkál előre nem látható jelenségeket, ami miatt a rendszer működése nehezen, vagy egyáltalán nem prediktálható, illetve amelyek a rendszeren belüli törvényekkel nem magyarázhatók.)⁵ Emellett a komplex rendszerek általában több szintű struktúrárt foglalnak magukba.

A fent írt tulajdonságok közül kiemelkedő jelentőségű a Hálózatok területe. A hálózatok révén az egyébként nehezen érthető összefüggések feltérképezhetők így a hálózat kutatás tulajdonképpen a komplex rendszer megismerésének kulcsát jelenti.

A „hálózat” – Vicsek Tamás fizikus szavaival élve – „általános fogalomként szolgál minden olyan jelenség kifejezésére, ahol egynél több elem/résztvevő egymással valamilyen kapcsolatban (kölsönhatásban) áll. A hálózat kifejezést alkalmazzák a természetben előforduló állandósult kapcsolatok/összefüggések jelölésére, melynek ábrázolása gráfokkal történik. A gráf a komplex rendszerek modelljeként használatos matematikai objektum melynek használata során a „hálózat” kifejezés a gráf szinonimájaként fordul elő, így kerül a Hálózat kifejezés a komplex rendszerek fogalmkörébe. “

Hálózatok az egyszerű összetett (nem komplex) rendszerekben is előfordulnak és

4 A komplexitástudomány, komplexitáselmélet viszonylag fiatal jelenség. “Komplexitáskutatásról/komplexitás elméletéről lényegében csak az 1980-as évektől beszélhetünk, amikor néhány fizikus és közgazdász, közöttük a Nobel-díjas Murray Gell-Mann részecskefizikus elkezdte kutatni a jelenséget. A folyamat 1987 tavaszán vett határozottabb lendületet az akkor már ugyancsak Nobel - díjas Kenneth Arrow és Brian Artur közgazdászok találkozásának köszönhetően, és a nem sokkal korábban létrehozott Santa Fe Intézet működésének megindulásával” – Vicsek Tamás – *Komplexitáselmélet*

5 Egyszerű és bonyolult - Vicsek Tamás, az MTA rendes tagja, tanszékvezető egyetemi tanár, ELTE TTK Fizika Tanszékcsoporthoz, Biológiai Fizika Tanszék - ”Komplexitás elmélet” – Magyar Tudomány 2003/03 - „Bár nem létezik egyesített komplexitás elmélet, azért van néhány kulcsfogalom, amelyekkel kapcsolatba szokták hozni. Hármat említenék meg ezek közül. ... i)a komplex rendszerek jellemző tulajdonsága az önszerveződés. Ha egy ilyen rendszert valamilyen egyszerű kiindulási állapotban magára hagyunk, akkor benne spontán szerveződési folyamatok indulnak meg, amelyek eredményeképpen meghatározott, korábban a rendszerben meg nem levő, és a részeire önmagukban nem jellemző struktúrák jönnek létre. ii) rendszerint hozzájuk rendelhető egy hálózat. iii) a káosz peremén való létezés. a rendszernek van egy állapota (illetve más esetekben úgy fogalmazzuk, hogy előszeretettel tartózkodik egy olyan állapotban), amelyik köztes a teljesen rendezett és a teljesen kaotikus között.”

önmagában a hálózat létezése még nem feltétlenül jelenti azt, hogy a vizsgált rendszer komplex. A komplex rendszerekben azonban mindig azonosíthatók hálózatok és tulajdonképpen e hálózatok feltérképezése hiányában lehetetlen megérteni őket, mivel összetettségük már olyan magas fokú, hogy az emberi mértékkel átláthatatlan.

A hálózat azonban nem azonos a vizsgált rendszerrel, annak csak egyes tulajdonságait a rendszer szerkezetét és egyes kölcsönhatási viszonyait tükrözi. Tény, hogy a hálózatelemzés szükséges a komplex rendszerek megértéséhez azonban csupán hálózatelemzéssel nem kerülünk a bölcsek kövének birtokába. Így, ha a hálózati analízis során a komplex rendszer egyéb sajátosságait, az önfejlődést (időfejlődést) és az átmeneti állapotokat, valamint ezek következményeit, a rendszer kevésbé kiszámítható voltát, figyelmen kívül hagyjuk, a hálózatelemzés eredményeire alapított következtetéseink tévedésekhez vezethetnek.

III. A Jog rendszerei

A rendszerré fejlődött Jog Jogrendszereket alkot, a Jogrendszerek pedig kialakulásuk és fejlődésük alapján az Euro – Atlanti régióból kiinduló értelmezés szerint civil jogi más néven kontinentális és angolszász jogrendszerekre oszlanak, amelyek mellett harmadik típusként megfigyelhetők egyházi jogon, vallási szabályokon alapuló jogrendszerek is. Ezek a rendszereken belül a Jog alrendszerekre, pl. közjogra és magánjogra illetve jogágakra oszlik, amely területek újabb alrendszerekre oszlanak, amelyek azután újabb alrendszerekre oszlanak és így tovább. Ezek a rendszerek és alrendszerek egymással összetett kölcsönhatási viszonyban állnak, emellett belső struktúráikat is bonyolult kölcsönhatási viszonyok jellemzik.

Az egyes alrendszerek azonosításának és besorolásának legkézenfekvőbb módja az, ha a rájuk vonatkozó írott jogot osztályozzuk, pl. Polgári jog – polgári törvénykönyv és az erre épülő jogszabályok. Ez azonban koránt sem jelenti azt, hogy a Jog kizárólag az írott jogi normát jelentené, mert a jogrendszerhez hozzá tartozik az írott jog megjelenését biztosító jogalkotás és a jogalkalmazás teljes folyamata, kezdve az írott jogot a korlátozott precedensrendszer révén közvetlenül kiegészítő bírói joggyakorlattal (ítéletek, egyéb határozatok), más jogi hivatásrendek tagjainak, szervezeteinek és egyéb intézményeknek a joggyakorlatán keresztül (határozatok, egyéb aktusok) egészen az egyes jogalanyok cselekményeivel bezárva (szerződések, egyéb jognyilatkozatok). A jogalkalmazás teszik ki a normarendszer visszacsatolási környezetét – aminek jelentősége tárgyunk szempontjából a következő fejezetben mutatkozik meg – ugyanakkor a jogalkalmazásnak egy sajátos, egyre jelentősebb területét alkotják a jogfejlődés Forrásvidékei (ld. következő fejezet).

A jogrendszeren belül legalább az írott jognak és az azt közvetlenül kiegészítő precedenseknek következetesnek (ellentmondás mentesnek) kellene lenniük, de nem azok. Ez a jelenség önmagában is arra utalhat, hogy a Jogrendszer komplex rendszer. Vagyis ez a jelenség nem csupán olyan emberi hiba eredménye, ami nagyobb gondosság mellett kiküszöbölhető lenne, hanem olyan szükségszerűség, ami a Jog, a Jogrendszer komplex voltából következik, és a legnagyobb gondosság mellett sem küszöbölhető ki.

IV. A forrásvidékek jelentősége

A jogrendszernek a gyorsuló környezeti változás miatt egyre fontosabb része a jogalkalmazásnak/joggyakorlatnak az a peremvidéke, ahol ez a gyorsulva változó, egyre összetettebb környezet kölcsönhatásba kerül a jogrendszer egyéb területeivel, mivel a jogalanyok a változás által előállt újabb és újabb jelenségekre kívánnak jog által biztosított megoldásokat igénybe venni, például végrendelkezni akarnak olyan “digitális vagyronról” a haláluk esetére, amelyről a jogtudomány pillanatnyilag képtelen eldönteni, hogy vagyon-e egyáltalán, és ha az, kinek a vagyona. Olyan jelenségekről van tehát szó, amelyekre vonatkozóan sem jogszabály, sem pedig a bírói gyakorlat, de sokszor még szokás vagy egyáltalán korábbi előfordulás sem kínál megoldást vagy analógiát. A jogfejlődésnek ez a peremvidéke a fent hivatkozott mérési lehetőségek folytán ma már jól vizsgálható az e területeken képződő szerződések, nyilatkozatok, határozatok, egyéb iratok és más adatok elemzése útján. A Jognak, Jogrendszernek ezt a területét nevezem a Jog Forrásvidékének vagy egyszerűen Forrásvidéknek.

Ami a jogfejlődést illeti, a jog a létezését alapvetően az emberek, embercsoportok (jogalanyok) biológiai, és ebből fakadó kulturális meghatározottsága által motivált érdekeinek folyamatos ütközése és az ezek hosszú távú összehangolására irányuló igény indokolja.

A jogrendszer természetesen fejlődik, és a fejlődésében ciklusok figyelhetők meg mely ciklusok úgy jellemezhetők, hogy a jogalanyi érdekütközések tömegében, ezek összehangolása során időről-időre kirajzolódnak állandósult mintázatok, amelyek utóbb annyira megerősödnek és elterjednek, hogy tartósan megjelennek a jogalanyok magatartásában/megállapodásaiban/szerződéseiben és egyéb aktusaiban, amelyek azután még inkább kiterjedve előbb utóbb megjelennek bírói ítéletekben, azután a jogalkotás révén írott jogi normákban. Előfordul, hogy már a mintázat ítéletekben való megjelenése előtt megtörténik a szabályozás, és előfordul az is, hogy éppen a szabályozás vált ki egy új gyakorlatot, amit később a bíróságnak kell megmérnie, ami azután a jogi norma módosítását vonhatja maga után.

A jogi norma azután, akárcsak a bírói ítéletek – különös tekintettel a korlátozott precedensrendszerre – bekapcsolódik a jogfejlődési ciklusba és ugyanúgy befolyásolja a további jogfejlődést, mint a jogalanyi/jogalkalmazói/jogalkotói motivációk ... és így tovább...

A ciklus minden pontján jellemző egy bonyolult kölcsönhatási rendszer, ami összefügg az aktuális emberi motiváció érvényesülésével. (Ezért tapasztalhatjuk pl. alkalmanként azt, hogy ugyanazon történeti tényállást 10 szakember, ha nem is feltétlenül tízféleképpen, de mindenesetre sokszor egymástól homlok egyenest eltérő módon ítél meg.)

A jogfejlődésben a jogi normáknak valamint az ítélkezésnek, ha nem is kizárólagos, de kulcsszerepe van, ugyanakkor azonban a jelenleg tapasztalható társadalmi és technológiai fejlődési ütem mellett a Forrásvidékhez képest mindkettő lemaradásban

van, és tartani lehet attól, hogy ez a lemaradás tovább nő. Ez az oka annak, hogy bár mindkét terület széleskörűen és jól feltérképezhető és vizsgálható a rendelkezésre álló elektronikus adatbázisok alapján, adattudományi szempontból az adatbázisaik, elfogult/torzult adatbázisoknak tekinthetők, azaz az elemzésük során a jogrendszer egészére vonatkozóan félrevezető eredményekhez juthatunk. Magától értetődik, hogy jogrendszer vizsgálata során annál pontosabb képet kapunk, minél több területére terjesztjük ki a vizsgálatunkat.

V. Komplex rendszer-e a Jog?

A „komplex” szó a jog területén is használatos általános értelemben, azonban annak jogi terminológiába való beillesztése a szó tudományos értelmében nem történt meg. A szó csupán az „Összetett” illetve „bonyolult” jelzők szinonimájaként használatos. Pedig ha a jogrendszert a komplexitás tudomány területéről közelítjük meg, a jellemzői egész más színben tűnhetnek fel. Gondoljunk például a fent már hivatkozott elvre, hogy a jogi normarendszernek elvileg ellentmondás mentesnek kellene lennie, de mégsem az. A jogrendszerhez a komplexitás tudomány oldaláról közelítve ez a tulajdonság már nem csupán emberi hibák következményeként fellépő jelenségnek, hanem ezektől függetlenül akár a jogrendszer komplexitásából fakadó természetes ténynek is tekinthető. Ha pedig ez így van, az azt jelenti, hogy egy ellentmondás mentes normarendszer egy komplex jogrendszerben eleve megvalósíthatatlan. A jogrendszer következetlenségei ebben az értelemben egyrészt bizonyítékul szolgálhatnak a rendszer komplex voltának bizonyítására, másrészt képesek megmutatni a jogrendszer azon szintjeit, ahol az eléri komplexitás határát.

Ha utána nézünk, hogy vizsgálták-e már a Jogrendszert Komplex rendszerként interpretálva természettudományos módszerekkel, például hálózatelemzés útján, azt tapasztalhatjuk, hogy az utóbbi években a kutatás e formája elérte a Jogrendszert is. A kutatásokban résztvevő kutatók tudományterületenkénti eloszlását nézve, azt tapasztaljuk, hogy a matematika, fizika, kibernetika, biológia és egyéb természettudományi területek képviselői dominálják a területet. A jogtudomány képviselői egyelőre kevésbé jellemzőek, ugyanakkor pl. az Nemzeti Közszerződési Egyetem keretében megindult hálózat kutatás, amelyet Barabási Albert László, Auer Ádám, Joó Tamás és munkatársaik fémjelznek, vagy pl. Dhr. Dr. R.G.F. (Rabdoud) Winklers – Exploiting the Web of Law⁶ munkája, vagy Daniel Martin Katz, Corinna Coupette, Janis Beckedorf & Dirk Hartung, Complex societies and the growth of the Law⁷ c. munkája azt mutatja, hogy a hálózat kutatással célzott területek elérték a Jogrendszer régióit.⁸

6 Dhr. Dr. R.G.F.(Rabdoud) Winklers – Exploiting the Web of Law – / Romain Boulet • Claire Lajaunie • Pierre Mazzega (Editors) - Law, Public Policies and Complex Systems: Networks in Action

7 Daniel Martin Katz, Corinna Coupette, Janis Beckedorf & Dirk Hartung, Complex societies and the growth of the Law c. munkája – www.nature.com/scientificreports

8 Hálózatok a közszolgáltatásban – NKE – 2019.

A jog területén ez a jelenség az utóbbi néhány évben kezdett erőre kapni, jóllehet korábban is próbálkoztak vele kutatók. Mindenesetre a módszer alkalmazása 2017-től gyakrabban felbukkan, mint korábban, ami nyilvánvalóan összefügg az elektronikus adatbázisok elterjedésével és kiterjedésével. A jelenség arra hasonlít, mint amikor a gyógyászatban elkezdték alkalmazni az első röntgenkészülékeket. A hálózat kutatás révén a jogot másként látjuk. Feltárulnak a jog szerkezeti tulajdonságai és összefüggései/kölcsönhatásai, amelyek közül jónéhány e módszer alkalmazása nélkül is nyilvánvaló a jogtudomány képviselői számára, az új módszer azonban más úton bizonyítja a már ismert tényeket. Ami igazolja, hogy a módszernek helye van a jogtudomány berkeiben.

Mindenesetre a komplexitás fogalomköre és a hálózat kutatás jelenleg a helyét keresi a jogtudomány területén.

A jogrendszer komplex voltának bizonyítása érdekében azon a megállapításon túl, hogy a Jog dinamikus komplex rendszerként már korábban is értelmezést nyert,⁹ különösen két újabb kutatás eredményeire hivatkozom. Mindkét kutatás a jogrendszer alrendszereit vizsgálja és bizonyítja, hogy a vizsgált jogi jelenségek többszörösen rétegzett, skálafüggetlen hálózatokkal leírható, többértű visszacsatolási/kölcsönhatási jellemzőket mutató jelenségek, amelyek már a vizsgált szinten is – tehát a jogrendszer alrendszereiben is – bizonyítják a Jogrendszer komplex voltát. Bizonyított ezáltal az is, hogy a jogtudomány a meglévő módszerei mellett többé nem nélkülözheti a hálózat kutatási módszerek alkalmazását és hogy a jogi kutatások során a komplex szemlélet sem mellőzhető.

Az egyik 2019-ben publikált tanulmány, Bokwon Lee, Kyu-Min Lee és Jae-Suk Yang munkája, akik a Koreai Köztársaság alkotmánya egyes szakaszainak bírósági határozatokkal való kölcsönhatásait vizsgálták, komplex hálózati megközelítésben, egy 1988-tól a vizsgálati idejéig húzódó 30 éves időszakra vetítve, amely időszakot jelentős – ahogyan ők fogalmazznak drámai – politikai gazdasági és kulturális változások jellemezték. Ezek a változások pl. világosan nyomon követhetőek voltak az alkotmány egyes rendelkezéseinek kihangsúlyozottságából a bírói gyakorlatban. Egy jogtudós számára ez hálózat kutatás nélkül is nyilvánvaló lenne, azonban a kutatás során kiderült, hogy ez a tény természettudományos módszerekkel is igazolható. Emellett azonban más is kiderült a kutatásból, olyasmi, ami a tárgyam szempontjából sokkal lényegesebb.

A kutatócsoport alapvetően norma alapú megközelítése során arra a következtetésre jutottak, hogy a jog rendszereinek komplex voltát önmagában a törvények, azaz az írott jog és a társadalom, azaz a széles értelemben vett joggyakorlat közötti visszacsatolási hurkok létezése is igazolja. A jogrendszerek komplexitásának forrását a jogi normák alkalmazásában (jogalkalmazás) látják, amelynek megértéséhez nélkülözhetetlen a komplexitás - tudomány alkalmazása.¹⁰

9 AU Bourcier, Danièle, AU - Mazzega, Pierre, PY - 2007/01/01, SP - 211, EP - 215 - N2 - Law can be considered as a complex dynamical system evolving from network structures. Potential interactions at various scales can generate unpredictable effects. This objective complexity based on non-linear dynamics exists in any legal system: it can be just observed.

10 Network structure reveals patterns of legal complexity in human society: The case of the Constitutional legal network Bokwon Lee, Kyu-Min Lee, Jae-Suk Yang. Published: January

A fenti megállapítások lényegesek a jogrendszer Komplex voltának alátámasztására azonban szem előtt kell tartani, hogy a Jogrendszer nem csupán az elfogadott normákból és az azokat értelmező, társadalmi visszacsatolást tükröző bírói ítéletekből áll. A jogalkotásnak és a széles körben értelmezett jogalkalmazásnak – amit azonosíthatunk a tanulmányban említett társadalmi visszacsatolással – a bírói jogalkalmazásnál jóval szélesebb területei vannak, amelyek egyre szélesebb körben elemezhetők a leírt módszerekkel. Ezeknek a kiterjedt területeknek figyelmen kívül hagyása a későbbi kutatásokban önmagában is modellalkotási kockázatot jelent. Adattudományi szempontból pedig felhívja a figyelmet az „elfogult/torzult” adatbázisok elemzéséből fakadó hibalehetőségekre. Azaz, ha a jogrendszernek csak egy - egy részét elemezzük és ebből vonunk le következtetéseket az egészre nézve, akkor jelentősen megnő a tévedés kockázata.

Kizárólag norma alapú, ezen belül azonban sokoldalúbb megközelítéssel nyúl a témához egy 2017-ben publikált, görög kutatócsoport által végzett kutatás (Marios Koniaris, Ioannis Anagnostopoulos, és Yannis Vassiliou) – Jogi területen végzett hálózatelemzés – Komplex modell az Európai Unió jogforrásaihoz¹¹ – akik az Európai Unió mintegy 60 éve fejlődő normarendszerét (normatestet) választottak az elemzésük alapjául, elvégezve annak hálózatfejlődési elemzését és átfogó rugalmassági tesztjét. A tanulmány maga is utal az „elfogult” adatbázisok problematikájára, ugyanakkor felvázolja a területtel kapcsolatos eddig végzett munkát és elképzeléseket is. A kutatócsoport megállapítja, hogy az élő Jogrendszerben – a normahálózat mellett - több, heterogén hálózat is létezik, amelyek kölcsönhatási viszonyai külön szerepet játszanak egy – egy jogi norma kialakulásában és működésében. Ebből kiindulva a kellően robusztus hálózati jogszabálymodellek kialakításához szükségesnek tartják a jog egyéb struktúráinak figyelembevételét – azaz magának a teljes jogrendszernek az elemzését.

Ha sorra vesszük a komplex rendszerek jellemzőit és azokat a jogrendszerre vagy annak elrendszereire vetítjük az alábbi eredményt kapjuk:

A jogrendszer egymással alá-, fölé- illetve mellérendeltségi viszonyban álló normák, összetett kölcsönható rétegeit tartalmazza, amelyekhez hasonló összetettségű jogalkalmazás (társadalmi visszacsatolás) kapcsolódik. A rendszer elemei bonyolult kölcsönhatási viszonyban állnak egymással, ami nem utolsó sorban a Forrásvidékeken és a széles értelemben vett jogalkalmazásban zajló folyamatok és visszacsatolás révén biztosítják a rendszer önfejlődését. E kölcsönhatási rendszer hálózatokkal jól feltérképezhető, ugyanakkor gyakorta produkál olyan jelenségeket, amelyek a jogrendszer meglévő szabályai alapján nem magyarázhatók, így átmeneti állapotok jönnek létre (pl. joghézagok, ellentmondások és jogi paradoxonok), amelyek ugyancsak jellemzőek a jogrendszerre. IPéldaként hozhatók

23, 2019 <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0209844>

11 Network Analysis in the Legal Domain: A complex model for European Union legal sources, 121 Marios Koniaris, Ioannis Anagnostopoulos and Yannis Vassiliou, 1 KDBS Lab, School of ECE, National Technical University of Athens, Greece , 2 Department of Computer Science & Biomedical Inf., University of Thessaly, Greece 2017.

fel a hazai Ptk. (2013. évi V. Tv.) rendelkezései közül cégvezető fogyasztói minőségének kérdései a biztosítéki szerződések rendszerében, vagy a birtokviszony tényről jogkérdéssé váló változtatásának következményeivel kapcsolatos kérdések, vagy akár a házassulók kötetmi illetve öröklési jogi megítélése között feszülő ellentmondás bizonyos öröklési jog területére tartozó szerződések vonatkozásában).

A Jogrendszer tehát komplex rendszernek tekintendő, ugyanakkor alrendszerében is interpretálható komplex rendszerként.

Ami pedig a jelen és a jövő kihívásait illeti, tapasztaljuk, hogy Jogrendszer összetettsége folyamatosan nő a normarendszer bővül emellett a társadalmi kölcsönhatás tere kitágul és ezen a téren a hivatásrendi jogalkalmazás mellett a civil jogalkalmazás kap egyre nagyobb szerepet, ahol a jogrendszer szempontjából releváns emberi motiváció, az "egyéni célok" kibontakoznak, amelyek kielégítő mérésére jelenleg nem létezik tudományos módszer.¹²

A jogviszonyok térben és időben kiterjednek. Az emberi jogok területén. maradvá gondoljunk csak bele abba, hogy a napjainkban az Euro-Atlanti térségben elfogadott emberi jogok fejlődése a XIII. század elejétől¹³ a XVIII. század végi lendületvételen keresztül¹⁴ napjainkban is tart. A világnépesség ez alatt az idő alatt a Kr.u. 900-as évektől az 1700-as évekig mintegy 320 millióról mintegy 600 millióra nőtt, míg az 1700-as évektől az 1850-es évekig mintegy 600 millióról mintegy 1200 millióra, azaz egymilliárd kétszázmillióra nőtt,¹⁵ napjainkban pedig, mintegy 7,8 milliárd¹⁶ fő. Ez a sűrűsödő népesség a globalizált rendszerhez tartozó hálózatoknak, nem utolsó sorban a World Wide Web-nek köszönhetően lehetőséget kapott arra, hogy akár minden tagja közvetlen interakcióban állhasson egymással. A világ internethasználóinak száma általában 4,2–4,7 milliárd között mozog folyamatosan. Azaz a világnépességhez képest folyamatosan 4,2–4,7 M felhasználó lóg a neten folyamatosan. Ezeknek a felhasználóknak az interakciója, csak ennek az egy globális hálózatnak köszönhetően folyamatosan, a személyek és javak digitalizációjának fejlődésével pedig egyre nagyobb tömegben keletkezteti a jogi tényeket és jogviszonyokat. És akkor a többi hasonló mértékű hálózatról még nem is beszéltünk.

Az emberiség több mint a felének lehetősége van tehát a közvetlen kommunikációra és mindenre, ami ezzel összefügg. Lehetősége van szerződéseket kötni, és egyéb módon jogviszonyokat létesíteni egy olyan globális térben, amely független az államhatároktól, az állami jogrendszerektől. Ez az interaktivitás/kölcsönhatás egy komplex rendszerbe foglalt, több mint hét és fél milliárd lelket számláló világban

12 Barabási Albert-László – A képlet: "... az egyéni célok makacsul ellenállnak tudományos kutatási módszereinknek és mindeddig mérhetetlenek bizonyultak" – 17. oldal.

13 1215 – Magna Carta Libertatum

14 1789 – Emberi és polgári jogok nyilatkozata

15 Demográfia - Gyémánt Richárd, Katona Tamás, Pólay Elemér Alapítvány (2014) Pólay Elemér Alapítvány

16 <http://nepesseg.population.city/world/> (2019.01.30. - 2020.11.13. között végzett lekérdezések alapján)

nyilvánvalóan sokkal nagyobb mint egy 600 milliós népséget számláló, globális hálózatoknak híján lévő, vagy legalábbis azoknak legfeljebb kezdeményeivel rendelkező világban, ami új megvilágításba helyezi a Jogrendszereket, a jogalkalmazás és a jogalkotás lehetőségeit és szükségszerűségeit és tág teret ad a forrásvidékek jelenségeinek – azoknak a visszacsatolási folyamatoknak amelyeknek a jogrendszer részben a komplexitását köszönheti. Amelyek a jogrendszer/jogrendszerek összetettségét a komplexitáson túl is folyamatosan növelik.

VI. Összegzés

A jogrendszer tehát olyan komplex rendszer, amely nem csupán teljességében, hanem részleteiben/alrendszereiben is eléri az összetettségnek azt a fokát, ahol már komplex rendszerként interpretálható. Ez a komplexitási határ összefügg a jogrendszer elemeinek rétegzettségével és környezeti kölcsönhatásaival (társadalmi visszacsatolás, azaz jogalkalmazási környezet „Visszacsatolási hurkok”, Forrásvidékek hatása) és élettartamával, azaz minél hosszabb élettartamú egy – egy rendszer – pl. egy Polgári törvénykönyv vagy akár egy szerződéses jogviszony – és minél több szabályozási területet/jogintézményt érint, ennél fogva minél nagyobb teret enged a visszacsatolásnak, annál inkább valószínű, hogy már ez az alrendszer is eléri a komplexitás határát. Ezt a határt akár egyetlen jogviszony is elérheti, azaz minél több jogterületet/jogintézményt/normát/szabályozási szintet érint egy – egy jogviszony(szerződés) és minél hosszabb az élettartama, annál nagyobb az esélye annak, hogy komplexé váljon.

A fent írottakból következik, hogy a komplexitás tudományos értelemben vett fogalmát kénytelenek vagyunk beilleszteni a jogi terminológiába, és a jogrendszer jelenségeinek vizsgálata során erre figyelemmel kell elvégezni a vizsgálatokat, vagyis a komplex szemlélet alkalmazás és ezzel együtt a hálózatelemzési módszerek többé nem mellőzhetők. Emellett ahhoz, hogy a vizsgálatokból valóban helyes következtetéseket vonhassunk le, az elemzésnek ki kell terjednie az írott normarendszer mellett a teljes visszacsatolási környezetre így a forrásvidékekre is. Különösen így van ez az olyan jelenségek, jogintézmények esetében, amelyek a jogrendszer egészére kiterjedve fejtik ki a hatásukat, ezért a jogrendszer minden pontján azonosíthatók, mint amilyenek az alapjogok vagy a személyhez fűződő jogok. Ezzel a megközelítéssel megalapozottabban támogatható és felgyorsítható a jogalkotási folyamat, támogatható a joggyakorlat benne az ítélkezéssel, és megvalósítható egyfajta preventív jogalkotás.

Kézenfekvő, hogy ez a kutatás az elektronikus formában hosszabb ideje meglévő, és jól megközelíthető írott jog (jogszabálygyűjtemények) és a bírói ítéletek területén indult meg, ahogy azt az idézett példák is mutatják. Tekintettel azonban arra, hogy mind a jogalkotás mind a bírói gyakorlat sok területen le van maradva a kor tényeitől, indokolt ezt a vizsgálatot a fenti értelemben kiterjeszteni és bevonni a szélesebb joggyakorlat illetve a Forrásvidék területeit/adatbázisait az elemzésbe.

Valójában ma már nem az a kérdés, hogy ilyen elektronikus adathalmazok létez-

nek-e ezeken az új területeken. Ilyen adathalmazok léteznek. Ma már sok helyen, így a jogi hivatásrendi szervezeteknél is találunk BigDataikat, amelyek alkalmasak a vázolt elemzések elvégzésére. A valódi kérdés az adatokhoz való hozzáférés.

Adathozzáférés szempontjából pedig elég szigorú a helyzet, elég ha csak a hatályban lévő adatvédelmi szabályzókra gondolunk (pl. GDPR). Ezért az elemzés legkézenfekvőbb módja az, ha azt, más adatbirtokosokkal összehangolva ki-ki a saját kezelésében lévő adatokkal helyben végzi el, mint pl. a Magyar Országos Közjegyzői Kamara Adatkutató Alintézete. Azután az eredményesnek bizonyult kutatási módszerek és az eredmények megoszthatók. Ezzel az adatvédelmi kockázatok nagy része kiküszöbölhető.

Hangsúlyozni kell azt is, hogy ez a fajta adatelemzés egyébként is elkerüli az adatvédelem szempontjából érzékeny adatokat, mivel az mintázatok, csomópontokat keres és azonosít egy hatalmas adathalmazban kutatva. A fókuszában tehát nem az egyedi, nem az egyén adatai állnak.

Ezen a ponton lép be a képbe az Adattudomány a maga módszereivel és eszközeivel, amelyek a gépi tanulás, *deep learning*, ezen belül pl. a szövegbányászat és egyéb adattudományi módszer alkalmazása révén lehetővé teszi a rendelkezésre álló rendszertelen jogrendszeri adathalmazok átfésülését akár egymástól távol eső jogterületeket is egyszerre érintve, jelenre és múltra a lehetőségek szerint kiterjesztve, lehetővé téve a predikciót.

A fent vázolt kutatások során valamennyien, a jogtudomány, matematika, fizika és adattudomány képviselői egymásra vagyunk utalva. Hiszen a jogi „helyismeret” híján a legtökéletesebb elmélet és a legösszetettebb algoritmus mellett sem fogjuk feltétlenül megtalálni azokat az információkat, amelyekre a következtetéseinket alapoznunk kell. „Helyismeret”, azaz jogtudományi ismeretek nélkül a hálózatelmélet és a neurális hálók vak eszközöknek bizonyulnának, amelyek lényegében bármit képesek ugyan feltárni és megmutatni, csupán azt nem képesek meghatározni, hogy merre induljanak és mit keressenek. Ugyanakkor a jogtudomány képviselői ezek nélkül a lehetőségek nélkül ma már képtelenek lennének az előttük álló problémák megoldásához alkalmas módon és mélységben megismerni a saját tudományterületük tárgyait, a Jogrendszereket.

Forrásjegyzék:

Vicsek Tamás – „KOMPLEXITÁS-ELMÉLET” – Magyar Tudomány 2003/3 – Egyszerű és Bonyolult

The bigger Picture – Tamás Vicsek – Nature / VOL 418 / 11 July. 2002

Hálózatok a közszolgálatban – NKE – 2019. – Auer Ádám, Joó Tamás, Barabási Albert László

Network structure reveals patterns of legal complexity in human society: The case of the Constitutional legal network Bokwon Lee, Kyu-Min Lee, Jae-Suk Yang. Published: January 23, 2019 <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0209844>

Network Analysis in the Legal Domain: A complex model for European Union legal sources, 121 Marios Koniaris, Ioannis Anagnostopoulos, and Yannis Vassiliou, 1 KDBS Lab, School of ECE, National Technical University of Athens, Greece, 2 Department of Computer Science & Biomedical Inf., University of Thessaly, Greece
Barabási Albert László – *Linked* – 2002 – Perseus Books Group
TY - BOOK, AU - Bourcier, Danièle, AU - Mazzega, Pierre, PY - 2007/01/01, SP - 211, EP - 215 - N2
Katz, Daniel Martin és Bommarito, Michael James, a törvény összetettségének mérése: az Egyesült Államok kódja (2013. augusztus 1.). 22 Mesterséges intelligencia és törvény 337 (2014). Elérhető az SSRN-en: <https://ssrn.com/abstract=2307352>
Dhr. Dr. R.G.F.(Rabdoud) Winklers – Exploiting the Web of Law - / Romain Boulet
• Claire Lajaunie • Pierre Mazzega (Editors) - Law, Public Policies and Complex Systems: Networks in Action 2020
Daniel Martin Katz, Corinna Coupette, Janis Beckedorf & Dirk Hartung, Complex societies and the growth of the Law c. munkája – www.nature.com/scientificreports 2020.
Barabási Albert-László – *A képlet* – 17. oldal
Barabási Albert-László – *A hálózatok tudománya* 2016 Libri kiadó
Demográfia - Gyémánt Richárd, Katona Tamás, Pólay Elemér Alapítvány (2014)
Pólay Elemér Alapítvány

Tárgyszavak:

komplex rendszerek, jogi komplexitás, hálózatok

COVID-19 ÉS A VADVILÁG NEMZETKÖZI KERESKEDELMÉNEK KAPCSOLATA

1. Bevezető

Földünk olyan komoly környezeti kihívásokkal néz szembe, mint pl. a klímaváltozás, a biodiverzitás csökkenése, a folyók és tengerek nagymértékű szennyezése. Már régóta nyilvánvaló, hogy az emberiség és a természetes környezet egymással elválaszthatatlan kapcsolatban áll. Ezzel egyidejűleg felismerésre került, hogy az ökológiai kölcsönös függőség nem tartja tiszteletben a nemzeti határokat, és az alapvetően nemzeti jellegű kérdések nemzetközi hatással is járhatnak.² Ez a jelenség figyelhető meg a jelenben is: egy vírus szintén nem ismer határokat. Az új koronavírus, hivatalos nevén COVID-19 viszonylag gyorsan elterjedt az egész világon, ami most már nem csak Kínát, a forrásállamot, de szinte minden országot érint. Olyan problémákra hívta fel a figyelmet, amelyek megoldása megkövetelik a nemzetközi együttműködést. Egy újabb, akár gyorsabban terjedő, vagy halálosabb vírus pusztításának megelőzése, illetve kialakulásának kockázatainak csökkentését szem előtt tartva előre kell néznünk. Ehhez szükséges, hogy a pandémia mögé lássunk: a COVID-19 hátterében az emberiség természetes környezettel való működésképtelen kapcsolata áll.³ A COVID-19 több mint egy betegség, egy jelzés mindannyiunk számára földünk romló egészségéről.⁴ A tudomány álláspontja szerint, ha nem történik változás, a jövőben a COVID-19-hoz hasonló egyre több járvány kialakulására számíthatunk.⁵ Az újabb járvány kitörések esélyét növeli a vadvilággal történő nemzetközi kereskedelem is. A vadon élő állatok kereskedelme évszázadokra vezethető vissza, azonban a gazdaság globalizációjával

1 PHd hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, témavezető: Dr. habil. Bruhács János professor emeritus CSc

2 SANDS, Philippe – PEEL, Jacqueline – FABRA, Adriana – MACKENZIE, Ruth: *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2018. 3-4.

3 ANDERSEN, Inger – ROCKSTÖRM, Johan: *COVID-19 Is a Symptom of a Bigger Problem: Our Planet's Ailing Health* <https://time.com/5848681/covid-19-world-environment-day/> (2020. 10. 27.)

4 ANDERSEN, Inger – ROCKSTÖRM, Johan: *COVID-19 Is a Symptom of a Bigger Problem: Our Planet's Ailing Health* <https://time.com/5848681/covid-19-world-environment-day/> (2020. 10. 27.)

5 SETTELE, Josef – DÍAZ, Sandra – BRONDIZIO, Eduardo – DASZAK, Peter: *IPBES Expert Guest Article, COVID-19 Stimulus Measures Must Save Lives, Protect Livelihoods, and Safeguard Nature to Reduce the Risk of Future Pandemics* <https://ipbes.net/covid19stimulus> (2020. 10. 27.)

és a tehetős rétegek felemelkedésével megnőtt az egzotikus vadvilág termékei iránti kereslet. Ennek eredményeként jelentősen nőtt a legális kereskedelem és vele együtt az illegális kereskedelem is.⁶ Ez nemcsak a biológiai sokféleséget károsítja, de fűti a COVID-19 jellegű, úgynevezett zoonózisos betegségek elterjedését is. Fel kell tennünk a kérdést: a vadon élő állatok jelenlegi nemzetközi jogi védelmének rendszere mennyire hatékony? Képes megelőzni egy új járvány kitörését? Jelen írás a kérdésre keresve a választ először a zoonózisos betegségek, majd a vadvilág nemzetközi kereskedelmének szabályozását, valamint az egészség védelme közti kapcsolatot próbálja feltérképezni.

2. Zoonózisos betegségek

A jelenlegi álláspont szerint a tudományos bizonyítékok arra utalnak, hogy a vírus forrását egy kínai város, Vuhan piacán vásárolt denevér elfogyasztása képezte. Ez azt jelenti, hogy a COVID-19 egy úgynevezett zoonózisos betegség, azaz állatok által közvetített fertőzés. Az újonnan kialakuló fertőző betegségek kb. 75%-a zoonózisos.⁷ Az olyan betegségek, mint az Ebola, a madárinfluenza, a Zika, és a SARS (Súlyos Akut Légzőszervi Szindróma),⁸ mind ebbe a kategóriába tartoznak.⁹ A zoonózisos betegségek kialakulását gyakran a környezeti változásokkal és az ökológiai zavarokkal hozzák kapcsolatba. Az UNEP az újonnan kialakuló zoonózisos betegségek növekedésének okai között a következő tényezőket sorolja fel: erdőirtás, vadállatok illegális és alulszabályozott kereskedelme, klímaváltozás, antibiotikum-rezisztencia, intenzív mezőgazdasági termelés és állattenyésztés.¹⁰ A természetes erőforrások féktelen kiaknázása és az éghajlatváltozás mind növelik a betegségek kialakulásának veszélyét.¹¹ Az ökológiai változások miatt az élőhelyük elhagyására kényszerült fajok olyan állatpopulációkkal kerülnek kapcsolatba, amelyekkel eddig nem, vagy csak ritkán, ezzel könnyen lehetőséget teremtve a

6 SÄDLERER, Nicolas de – GODFROID, Jacques: The Story behind COVID-19: Animal Diseases at the Crossroads of Wildlife, Livestock and Human, *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 11, No. 2., 2020., 224.

7 UNEP: *Zoonoses: blurred lines of emergent disease and ecosystem health*, 2016. <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/32060/zoonoses.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (2020. 11. 10.)

8 Severe Acute Respiratory Syndrome

9 UNEP: *Zoonoses: blurred lines of emergent disease and ecosystem health*, 2016. <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/32060/zoonoses.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (2020. 11. 10.)

10 INFO Jegyzet, *COVID-19: a járványt érintő fogalmak*, 2020/58. 2020. június 2. 15 https://www.parlament.hu/documents/10181/4464848/Infojegyzet_2020_58_COVID-19_jarvanyfogalmak.pdf/c49e5ae2-71e1-691d-7ad0-917f8cf127ce?t=1592207891945 (2020. 11. 10.)

11 SETTELE, Josef – DÍAZ, Sandra – BRONDIKIO, Eduardo – DASZAK, Peter: *COVID-19 Stimulus Measures Must Save Lives, Protect Livelihoods, and Safeguard Nature to Reduce the Risk of Future Pandemics* <https://ipbes.net/covid19stimulus> (2020. 11. 10.)

betegségek „gazdaváltására.”¹² A kockázatokat tovább növeli a vadon élő állatok húsának fogyasztása is.¹³ Az igény megnövekedésével megnőtt ezen fajok illegális vadászatának száma is, ami a fenntartható fejlődésre nézve is negatív.

3. A vadvilág nemzetközi kereskedelme és védelme

3.1. Vadvilág kizsákmányolásának problémája

A COVID-19 járvány kirobbanása és gyors elterjedése felhívta a figyelmet a természetes élővilág nemzetközi szabályozásának elégtelenségeire, nevezetesen a vadvilág ellen elkövetett bűncselekmények, a kereskedelem, a piacok és a vadhús fogyasztás szabályozásának elégtelenségére.¹⁴ Ezek mind kockázatokat jelentenek a közegészségre nézve.

A világon, számos helyen van kereslet bozóthúsrá. A bozóthús alatt olyan vadon élő állatok húsát értjük (pl. krokodil), amelyre emberi fogyasztás céljából vadásznak leginkább Ázsiában, Afrikában és Dél-Amerikában.¹⁵ Mostanában több érintetlen természeti területen is nyíltak bozóthúst kínáló piacok, a gyorsabb és fejlett szállítás elérésének köszönhetően. Több fejlődő országban ez a kereskedelem megnövekedését eredményezte.¹⁶ Kínában a bozóthús iránti igény növekedésével jelentősen megnőtt ezeknek a fajoknak a vadászata is. Nem Kína az egyetlen, ahol népszerűek a vadhús piacok. Afrika bizonyos részein szintén előszeretettel kerül fogyasztásra vadhús. Ezeknek a piacoknak a kínálatában gyakran fellelhetők illegális módon szerzett vadállatok húsa is, mint például a csimpánz, amely akár Ebolával lehet fertőzött.¹⁷ A körülmények, amelyek között történik az állatok tartása, illetve a hús tárolása, nem mindig nevezhető higiénikusnak. A megnövekedett igény megnövekedett vadászatot eredményez, a bozóthús illegális nemzetközi kereskedelme pedig a természetes környezet és a már amúgy is veszélyeztetett fajok túlzott kizsákmányolását eredménye-

12 INFO Jegyzet, COVID-19: *a járványt érintő fogalmak*, 2020/58. 2020. június 15. 2. https://www.parlament.hu/documents/10181/4464848/Infojegyzet_2020_58_COVID-19_jarvanyfogalmak.pdf/c49e5ae2-71e1-691d-7ad0-917f8cf127ce?t=1592207891945 (2020. 11. 12.)

13 INFO Jegyzet, COVID-19: *a járványt érintő fogalmak*, 2020/58. 2020. június 15. 2. https://www.parlament.hu/documents/10181/4464848/Infojegyzet_2020_58_COVID-19_jarvanyfogalmak.pdf/c49e5ae2-71e1-691d-7ad0-917f8cf127ce?t=1592207891945 (2020. 11. 12.)

14 SCANLON, John: Nature is Sending us a Message: Biodiversity loss and wildlife trade as causes of pandemics - German Ministry for the Environment (BMU) <https://www.linkedin.com/pulse/nature-sending-us-message-biodiversity-loss-wildlife-trade-john-e-/?trackingId=fA%2BnJgNKr1sWi9TSA%2BvjAw%3D%3D> (2020. 11. 12.)

15 SADLEREER, Nicolas de – GODFROID, Jacques, 224.

16 SADLEREER, Nicolas de – GODFROID, Jacques, 224.

17 WEISS, Robin A. – HEENEY, Jonathan L.: *HIV Can Kill Chimps, Infectious Diseases: An Ill Wind for Wild Chimps?* Nature 470, 2009, 471. https://www.natap.org/2009/HIV/072909_01.htm (2020. 11. 15.)

zi.¹⁸ Az Ebola, a SARS, és most a COVID-19 tökéletes jelzés arra, hogy a jelenlegi szabályozás változtatást igényel.

3.2. A vadvilág védelme a nemzetközi kereskedelem során

A nemzetközi jogi egyezmények közül az 1973-as veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezmény¹⁹ (CITES) az, ami megteremti a jogi kereteit a nemzetközi vadvilág kereskedelmének.²⁰ Az egyezményt a vadon élő állatok és növények nemzetközi kereskedelmének szabályozására tervezték,²¹ ami nem foglalkozik sem a nemzeti kereskedelemmel, sem a piacokkal és a fogyasztással, végül az orvvadászattal sem.²² Az 1975-ben hatályba lépett egyezmény célja a Preambulumból olvasható ki. E szerint célja a vadon élő állatok és növények bizonyos fajainak a nemzetközi kereskedelem útján történő túlzott mértékű kiaknázásától való megóvása. Ennek szellemében az egyezmény meghatározza a jelenleg 183 részes állam²³ kötelezettségeit is: a részes felek kötelesek végrehajtani az egyezmény rendelkezéseit²⁴ és kötelesek olyan nemzeti jogszabályozást létrehozni, amely lehetővé teszi az illegális példányok elkobzását, valamint az illegális kereskedelem büntetését.²⁵ Az egyezmény felállít egy Titkarságot is,²⁶ amelynek feladata az egyezmény működésének felügyelete.²⁷

Az egyezmény érdekessége, hogy a védett növény- és állatfajokat a veszélyeztetett-ségük mértéke alapján három kategóriába²⁸ sorolja, külön szabályozást megállapítva

18 *SADLEREER*, Nicolas de – *GODFROID*, Jacques, 224.

19 Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora 1973, Magyarországon kihirdette: 2003. évi XXXII. törvény a Washingtonban, 1973. március 3. napján elfogadott, a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezmény kihirdetéséről

20 A vadon élő fajok kereskedelmének szabályozása az Európai Unióban: Bevezetés a Washingtoni Egyezménybe és végrehajtásába az Európa Unióban, Európai Bizottság, 2007, 8. https://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/trade_regulations/KH7707262HUC.pdf (2020. 11. 15.)

21 *SANDS*, Philippe – *PEEL*, Jacqueline – *FABRA*, Adriana – *MACKENZIE*, Ruth, 409.

22 *SCANLON*, John: *A Fresh Look at Global Wildlife Trade Law: Can CITES Help Prevent Pandemics?* <https://www.linkedin.com/pulse/fresh-look-global-wildlife-trade-law-can-cites-help-scanlon-ao/> (2020. 11. 15.)

23 CITES hivatalos oldala <https://www.cites.org/eng/disc/parties/index.php> (2020. 11. 15.)

24 A vadon élő fajok kereskedelmének szabályozása az Európai Unióban: Bevezetés a Washingtoni Egyezménybe és végrehajtásába az Európa Unióban, Európai Bizottság, 2007, 8. https://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/trade_regulations/KH7707262HUC.pdf (2020. 11. 15.)

25 CITES VIII. Cikk, (I) a) és b)

26 CITES XII. Cikk

27 *GLENNON*, Michael J.: Has International Law Failed the Elephant? *The American Journal of International Law* Vol. 84, No. 1, 1990, 13.

28 CITES „II. Cikk Alapelvek:

1. I. Függlék: tartalmazza azon kipuhtulással fenyegetett valamennyi fajt, amelyeket a

azokra. Az I. Függelék vonatkozik a kipusztulással fenyegetett fajokra, a II. Függelék a kipusztulással nem feltétlenül fenyegetett fajokra, míg az utolsó III. Függelék vonatkozik minden olyan fajra, amelyekről a részes felek bármelyike megállapította, hogy az szabályozás tárgyát képezi. A CITES különböző függelékei eltérő védelmet biztosítanak az oda sorolt fajoknak, így a kereskedelem kontrollja is különböző szintű.²⁹ Az egyezmény jelenleg körülbelül 38.000 fajt listáz, ami a világon ismert kb. 10 millió fajhoz képest nem tűnik egy eget rengető számnak. A részes felek számára nyitva áll a lehetőség a módosításra is, amit a két évenként tartott konferencián tehetnek meg.³⁰ A zoonózisos betegségek megelőzése és a biodiverzitás megőrzése érdekében fontos lenne, nemcsak azoknak a fajoknak a védelme, amelyek már a kihalás szélére kerültek.³¹ Ha megnézzük a listát, a patkósdenevérek - amelyek a tudományos bizonyítékok alapján a COVID-19 járvány forrásai – nem szerepelnek (több más fajjal együtt) amelyek különféle vírus hordozói lehetnek.³²

Érdeemes vetni egy pillantást az egyezmény működésére is. Ez a következőképpen történik: a függelékben meghatározott fajokkal történő nemzetközi kereskedelem akkor valósulhat meg, ha az nem jelent hátrányt a faj vadon történő túlélésére. Ennek megítélésére az egyezmény kötelezi a tagállamokat egy Tudományos Testület létrehozására, míg az engedély kiadása az Igazgatási Hatóság feladata.³³ Az egyezmény alapján engedély akkor adható ki, ha a részes állam Tudományos Testületének állásfoglalása szerint ez nem károsítja a szóban forgó faj fennmaradását, és az Igazgatási Hatóság

kereskedelem érint vagy érinthet;

2. II. Függelék tartalmazza:

a) valamennyi olyan fajt, amelyeket bár jelenleg nem feltétlenül fenyeget a kipusztulás, de ez bekövetkezhet, ha az ilyen fajok példányainak a kereskedelmét nem vetik alá szigorú szabályozásnak, annak érdekében, hogy elkerüljék a fennmaradásukkal összeegyeztethetetlen hasznosítást; (...)

3. III. Függelék tartalmaz minden olyan fajt, amelyekről a Részes Felek bármelyike megállapította, hogy a szabályozás tárgyát képezi a joghatósága alá tartozó területen a kiaknázás megelőzése vagy megtiltása miatt, és a többi Részes Fél együttműködését igényli a kereskedelem ellenőrzésében.”

29 SZIEBIG Orsolya Johanna: *A vadvilággal kapcsolatos büntetendő cselekmények nemzetközi jogi keretei*, Doktori értekezés, Szeged, 2019. 99.

30 BIRNIE, Patricia – BOYLE, Alan – REDGWELL, Catherine: *International Law and the Environment*, Oxford University Press, 2009. 664.

31 SCANLON, John: *Nature is Sending us a Message: Biodiversity loss and wildlife trade as causes of pandemics* - German Ministry for the Environment (BMU) <https://www.linkedin.com/pulse/nature-sending-us-message-biodiversity-loss-wildlife-trade-john-e-/?trackingId=fA%2BnJgNKr1sWi9TSA%2BvjAw%3D%3D> (2020. 11. 12.)

32 SCANLON, John: *A Fresh Look at Global Wildlife Trade Law: Can CITES Help Prevent Pandemics?* <https://www.linkedin.com/pulse/fresh-look-global-wildlife-trade-law-can-cites-help-scanlon-ao/> (2020. 11. 15.)

33 BOWMAN, Michael – DAVIES, Peter – REDGWELL, Catherine: *Lyster's International Wildlife Law*, Cambridge University Press, 2010. 490.

meggyőződött arról, hogy a példány beszerzése jogszabálysértés nélkül történt.³⁴ Azonban a döntések kereskedelmi és a fajok biológiai státuszának kritériumain alapulnak: a közegészség vagy állategészség kockázatai nem kerülnek figyelembe a döntéshozatal során.³⁵

Maga az egyezmény egyik oldalról nézve sikernek számolható el. Az egyezményt az egyik leghatékonyabb és legsikeresebb multilaterális szerződésként tartják számon,³⁶ tekintve, hogy a listában szereplő fajok túlzott kizsákmányolása elleni védelem területén – ami végső soron az egyezmény célja – viszonylag eredményesnek bizonyult.³⁷ Viszont az egészségügyi kockázatok oldalát nézve, ez már nem mondható el, mivel nem érint sem közegészségügyi, sem állategészségügyi problémákat.³⁸ Nem tartalmaz szabályozást arra nézve sem, hogy a vadvilág hogyan kerüljön tárolásra vagy fogyasztásra.³⁹ Ez nem meglepő, tekintve hogy az egyezmény kifejezetten a vadvilág nemzetközi kereskedelmével foglalkozik, azonban elnézve a jelen történéseit, kérdés, hogy érdemes-e figyelmen kívül hagyni ezeket a tényezőket. A zoonózisos betegségek, ahogyan azt tapasztaltuk, súlyos csapást tudnak mérni nemcsak az emberi egészségre, de a gazdaságra, és a társadalomra is. Ezért szükséges bizonyos húsok kereskedelmének és fogyasztásának betiltására, amihez pedig egy hatékony kikényszerítésnek is társulnia kell.

3.3. A vadvilág ellen elkövetett bűncselekmények nemzetközi szabályozása

A vadvilág ellen elkövetett bűncselekmények mára kritikus szintet értek, mindamelllett, hogy számos fajt veszélyeztetnek és sodornak a kihalás szélére, a vírusok terjedésének motorjaként is szolgálnak.⁴⁰ A vadon élő állatok illegális kereskedelmének értéke évente 7.8-10 billió USD-ra tehető, ami a negyedik legjövedelmezőbb illegális üzletágnak tekinthető az emberkereskedelem, drogkereskedelem és fegyverkereskedelem után.⁴¹

34 2003. évi XXXII. törvény a Washingtonban, 1973. március 3. napján elfogadott, a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezmény kihirdetéséről, III. Cikk, 2.

35 SCANLON, John: Nature is Sending us a Message: Biodiversity loss and wildlife trade as causes of pandemics - German Ministry for the Environment (BMU) <https://www.linkedin.com/pulse/nature-sending-us-message-biodiversity-loss-wildlife-trade-john-e-/?trackingId=fA%2BnJgNKr1sWi9TSA%2BvjAw%3D%3D> (2020. 11. 12.)

36 BOWMAN, Michael – DAVIES, Peter – REDGWELL, Catherine, 484., BIRNIE, Patricia – BOYLE, Alan – REDGWELL, Catherine, 664.

37 SCANLON, John: *A Fresh Look at Global Wildlife Trade Law: Can CITES Help Prevent Pandemics?* <https://www.linkedin.com/pulse/fresh-look-global-wildlife-trade-law-can-cites-help-scanlon-ao/> (2020. 11. 15.)

38 SADLEREER, Nicolas de – GODFROID, Jacques, 223.

39 SCANLON, John: *A Fresh Look at Global Wildlife Trade Law: Can CITES Help Prevent Pandemics?* <https://www.linkedin.com/pulse/fresh-look-global-wildlife-trade-law-can-cites-help-scanlon-ao/> (2020. 11. 15.)

40 SADLEREER, Nicolas de – GODFROID, Jacques, 221.

41 Világbank Jelentése: Global Wildlife Program, A Global Partnership on Wildlife Conserva-

Az illegális, szervezett orvvadászat mögött olyan tényezők húzódnak meg, mint az vadvilág termékei iránti igény megnövekedése, az extrém szegénység, a természetes erőforrások (mint a föld és a víz) feletti konfliktusok, a gyenge kikényszerítés, a korrupció és a politikai instabilitás.⁴² A vadon élő állatokhoz kapcsolódó bűncselekmények meglopják a közösségeket, a fenntartható fejlődésre nézve negatív hatást gyakorol és fűti a konfliktusokat. Az államok gazdaságának körülbelül 70 billió USD veszteséget okoznak évente.⁴³ A Világbank jelentése szerint minden 26. percben megölnek egy elefántot.⁴⁴ Kétségtelen, hogy a természet ellen elkövetett bűncselekmények az egyik leggyorsabban növekvő ágazat: Kolumbia 2012-ben több mint 46 000 állatot mentett meg az illegális nemzetközi piactól.⁴⁵

A vadvilág ellen elkövetett bűncselekmények fogalmára nincsen egy általános elfogadott definíciót, tekintve, hogy nem létezik egy olyan multilaterális egyezmény, amely a vadvilág elleni bűncselekményeket helyezné a figyelem középpontjába.⁴⁶ Ez nem jelenti azt, hogy a vadvilág nem rendelkezik védelemmel. Alternatíva hiányában, a CITES a legfontosabb nemzetközi eszköz, amely alkalmazásra kerül az illegális vadvilág kereskedelemmel kapcsolatban, mivel ez az egyetlen szerződés, amely megköveteli a részes felektől, hogy valamilyen szinten büntessék a védett fajok illegális kereskedelmét.⁴⁷

Az egyezmény az egyezmény hatékonyságát csökkenti, hogy bizonyos esetekben a részes államok nemzeti joga nem teljes egészében felel meg a CITES rendelkezéseinek: ha az engedélyezési rendszer nem kerül megfelelően implementálásra, nehezebbé válik az illegális kereskedelem megakadályozása és az elkövetők felelősségre vonása is.⁴⁸ Bár az egyezmény megköveteli a részes felektől, hogy a listában szereplő fajok

tion and Crime Prevention for Sustainable Development, 2018 <http://pubdocs.worldbank.org/en/359781531841410469/GWP-Brochure-May2018-WEB.pdf> (2020. 11. 16.)

42 Világbank Jelentése: Global Wildlife Program, A Global Partnership on Wildlife Conservation and Crime Prevention for Sustainable Development, 2018 <http://pubdocs.worldbank.org/en/359781531841410469/GWP-Brochure-May2018-WEB.pdf> (2020. 11. 16.)

43 Világbank Jelentése: Global Wildlife Program, A Global Partnership on Wildlife Conservation and Crime Prevention for Sustainable Development, 2018 <http://pubdocs.worldbank.org/en/359781531841410469/GWP-Brochure-May2018-WEB.pdf> (2020. 11. 16.)

44 Világbank Jelentése: Global Wildlife Program, A Global Partnership on Wildlife Conservation and Crime Prevention for Sustainable Development, 2018 <http://pubdocs.worldbank.org/en/359781531841410469/GWP-Brochure-May2018-WEB.pdf> (2020. 11. 16.)

45 ELLIOTT, Lorraine: Fighting Transnational Environmental Crime, *Journal of International Affairs* Vol. 66, No. 1, Transnational Organized Crime 2012. 88.

46 United Nations Office on Drugs and Crimes: Defining Transnational Organized Crime 1. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/wildlife/WLC16_Chapter_1.pdf (2020. 11. 16.)

47 United Nations Office on Drugs and Crimes: Wildlife and Forest Crime Analytic Toolkit, 15. https://cites.unia.es/cites/file.php/1/files/Wildlife_Crime_Analytic_Toolkit.pdf (2020. 11. 16.)

48 KLEMM, Cyrille de: *Guidelines for legislation to implement CITES*, IUCN Environmental Policy

kereskedelméről részletes nyilvántartást vezessenek,⁴⁹ azonban több állam sem felel meg az egyezmény rendelkezéseinek.⁵⁰ Ugyanez a helyzet az adatszolgáltatással is: az egyezmény szerint minden részes félnek jelentéstételi kötelezettsége van a Titkár-ság felé.⁵¹ A CITES hatékonysága nagymértékben függ a részes államok nemzeti szabályozásától. Példaként említhető az Amerikai Egyesült Államok, ami az egyik legnagyobb importőr és az import ellenőrzésére még sem rendelkezik megfelelő nemzeti hatósággal.⁵²

Bár a CITES sikeresen megakadályozott több veszélyeztetett fajt a kihalástól, azonban az egyezmény rendelkezései nem terjednek ki az illegális kereskedelem minden egyes területére.⁵³ Tagadhatatlan, hogy a CITES nem arra készült, hogy a vadvilág elleni bűncselekményekkel vegye fel a harcot. Egy olyan egyezmény, amely tisztán a nemzetközi kereskedelemhez fűződik és kevésbé a bűncselekményekhez.⁵⁴

Mindenesetre pozitívumként számolhatók el a törekvések: az ENSZ Közgyűlése bátorította a tagállamokat arra,⁵⁵ hogy határozott lépéseket tegyenek nemzeti szinten az illegális vadvilág kereskedelemmel való harc előmozdítása érdekében, a kereslet és a kínálat oldalát egyaránt figyelembe véve, méghozzá azzal, hogy megerősítik a megelőzés és a felelősségre vonás szabályait. Ezzel egyidejűleg 2015-ben⁵⁶ a vadvilág kereskedelme elleni harc bekerült a fenntartható fejlődés célok közé.⁵⁷

and Law Paper No. 26, Gland, Switzerland and Cambridge, United Kingdom, International Union for Conservation of Nature, 1993, 5.

49 CITES VIII. Cikk (6)

50 PHELPS, Jacob – WEBB, Edward L. – BICKFORD, David – NIJMAN, Vincent – SODHI, Navjot S.: Boosting CITES, *Science*, Vol. 330, No. 6012, 2010. 1752.

51 CITES VIII. Cikk (7)

52 PHELPS, Jacob – WEBB, Edward L. - BICKFORD, David – NIJMAN, Vincent – SODHI, Navjot S.: 1752.

53 BRACK, Duncan – GRAY, Kevin – HAYMAN, Gavin: Controlling the International Trade in Illegally Logged Timber and Wood Products, A study prepared for the UK Department for International Development, Sustainable Development Programme, Royal Institute of International Affairs 36. <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Energy,%20Environment%20and%20Development/tradeinillegaltimber.pdf> (2020. 11. 17.)

54 SCANLON, John: Nature is Sending us a Message: Biodiversity loss and wildlife trade as causes of pandemics – German Ministry for the Environment (BMU) <https://www.linkedin.com/pulse/nature-sending-us-message-biodiversity-loss-wildlife-trade-john-e-/?trackingId=fA%2BnJgNKr1sWi9TSA%2BvjAw%3D%3D> (2020. 11. 12.)

55 UN General Assembly, Resolution 69/314 of 30 July 2015, Tackling Illicit Trafficking in Wildlife, § 3.

56 SADLEREER, Nicolas de – GODFROID, Jacques 224.

57 Goal 15 of the 2030 Agenda for Sustainable Development sets the target of “taking urgent action to end poaching and trafficking of protected species of flora and fauna, and addressing both demand and supply of illegal wildlife products” (target 15.7).

4. Összegzés

A zoonózisos betegségek komoly veszélyt hordoznak magukban, az Ebola, a SARS és a COVID-19 csak néhány példája ennek. Az állatról emberre terjedő betegségek körülbelül 700 000 halált okoznak évente. A jövőben nagyobb eséllyel fordulhatnak elő járványok, és ha nem vigyázunk, a következő sokkal súlyosabb lehet, mint a COVID-19.⁵⁸ Miközben a járvány okozta helyzettel küzdünk, azonban le kell vonnunk a következtetéseket: meg kell erősíteni a környezetvédelmi szabályozást, az egészségügyi rendszereket. Így vagy úgy, de nem hagyható figyelmen kívül a vadvilág kereskedelem sem: a magas kockázattal rendelkező vadhús piacokat, bizonyos vadállatok húsának fogyasztásának betiltására van szükség. Az illegális vadvilág kereskedelemmel fel kell venni a harcot a természetes élővilág védelme és a jövőbeli járványok kialakulásának csökkentése érdekében. Jelenleg hiányzik egy globálisan elfogadott nemzetközi vadvilág elleni bűncselekmény fogalom, és egy olyan eszköz, amely hatékonyan képes fellépni a természetet illegálisan kizsákmányoló bűncselekmények ellen. A jelenleg alkalmazott CITES egy kereskedelmi egyezmény, amit nem arra terveztek, hogy aktívan felvegye a harcot az orvvadászattal és a feketepiacokkal. Bár a sikeres nemzetközi egyezmények közé sorolandó, azonban ez nem jelenti azt, hogy ne rendelkezne hibákkal. Az egyezmény az egészségügyi kockázatokat nem veszi figyelembe, és a listában szereplő fajok száma sem kielégítő. A jelenlegi rendszer átgondolására van szükség, és lépéseket kell tenni olyan szabályok kialakításáért, amelyek képesek megfelelően megóvni a környezetet és az emberi egészséget egy újabb világméretű járvány kirobbanásától.

Forrásjegyzék:

- ANDERSEN, Inger – ROCKSTÖRM, Johan: *COVID-19 Is a Symptom of a Bigger Problem: Our Planet's Ailing Health* <https://time.com/5848681/covid-19-world-environment-day/> (2020. 10. 27.)
- BIRNIE, Patricia – BOYLE, Alan – REDGWELL, Catherine: *International Law and the Environment*, Oxford University Press, 2009.
- BOWMAN, Michael – DAVIES, Peter – REDGWELL, Catherine: *Lyster's International Wildlife Law*, Cambridge University Press, 2010.
- BRACK, Duncan – GRAY, Kevin – HAYMAN, Gavin: *Controlling the International Trade in Illegally Logged Timber and Wood Products*, A study prepared for the UK Department for International Development, Sustainable Development Programme, Royal Institute of International Affairs 36. <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Energy,%20Environment%20and%20Development/tradeinillegaltimber.pdf> (2020. 11. 17.)

58 SETTELE, Josef – DÍAZ, Sandra – BRONDIZIO, Eduardo – DASZAK, Peter: *IPBES Expert Guest Article, COVID-19 Stimulus Measures Must Save Lives, Protect Livelihoods, and Safeguard Nature to Reduce the Risk of Future Pandemics* <https://ipbes.net/covid19stimulus> (2020. 10. 27.)

- CITES hivatalos oldala <https://www.cites.org/eng/disc/parties/index.php> (2020. 11. 15.)
- Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora 1973, Magyarországon kihirdette: 2003. évi XXXII. törvény a Washingtonban, 1973. március 3. napján elfogadott, a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezmény kihirdetéséről
- ELLIOTT, Lorraine: Fighting Transnational Environmental Crime, *Journal of International Affairs* Vol. 66, No. 1, Transnational Organized Crime (2012)
- GLENNON, Michael J.: Has International Law Failed the Elephant? *The American Journal of International Law* Vol. 84, No. 1, 1990
- KLEMM, Cyrille de: *Guidelines for legislation to implement CITES*, IUCN Environmental Policy and Law Paper No. 26, Gland, Switzerland and Cambridge, United Kingdom, International Union for Conservation of Nature, 1993.
- PHELPS, Jacob – WEBB, Edward L. – BICKFORD, David – NIJMAN, Vincent – SODHI, Navjot S.: Boosting CITES, *Science*, Vol. 330, No. 6012, 2010.
- SADLEREER, Nicolas de – GODFROID, Jacques: The Story behind COVID-19: Animal Diseases at the Crossroads of Wildlife, Livestock and Human, *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 11, No. 2., 2020.
- SANDS, Philippe – PEEL, Jacqueline – FABRA, Adriana – MACKENZIE, Ruth: *Principles of International Environmental Law*, Cambridge University Press, 2018.
- SCANLON, John E.: Nature is sending us a message: Biodiversity loss and wildlife trade as causes of pandemics – German Ministry for the Environment (BMU) <https://www.linkedin.com/pulse/nature-sending-us-message-biodiversity-loss-wildlife-trade-john-e-/?trackingId=fA%2BnJgNKr1sWi9TSA%2BvjAw%3D%3D> (2020. 11. 12.)
- SCANLON, John.: Nature is sending us a message: Biodiversity loss and wildlife trade as causes of pandemics – German Ministry for the Environment (BMU) <https://www.linkedin.com/pulse/nature-sending-us-message-biodiversity-loss-wildlife-trade-john-e-/?trackingId=fA%2BnJgNKr1sWi9TSA%2BvjAw%3D%3D> (2020. 11. 12.)
- SCANLON, John: *A Fresh Look at Global Wildlife Trade Law: Can CITES Help Prevent Pandemics?* <https://www.linkedin.com/pulse/fresh-look-global-wildlife-trade-law-can-cites-help-scanlon-ao/> (2020. 11. 15.)
- SETTELE, Josef – DÍAZ, Sandra – BRONDIZIO, Eduardo – DASZAK, Peter: IPBES Expert Guest Article, COVID-19 Stimulus Measures Must Save Lives, Protect Livelihoods, and Safeguard Nature to Reduce the Risk of Future Pandemics <https://ipbes.net/covid19stimulus> (2020. 10. 27.)
- SZIEBIG Orsolya Johanna LL.M.: *A vadvilággal kapcsolatos büntetendő cselekmények nemzetközi jogi keretei*, Doktori értekezés, Szeged, 2019.
- UN General Assembly, Resolution 69/314 of 30 July 2015, Tackling Illicit Trafficking in Wildlife

- WEISS, Robin A. – HEENEY, Jonathan L.: *HIV Can Kill Chimps, Infectious Diseases: An Ill Wind for Wild Chimps?* Nature 470, 2009, 471. https://www.natap.org/2009/HIV/072909_01.htm (2020. 11. 15.)
- UNEP: *Zoonoses: blurred lines of emergent disease and ecosystem health*, 2016 <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/32060/zoonoses.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (2020. 11. 10.)
- United Nations Office on Drugs and Crimes: *Defining Transnational Organized Crime 1*. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/wildlife/WLC16_Chapter_1.pdf (2020. 11. 16.)
- United Nations Office on Drugs and Crimes: *Wildlife and Forest Crime Analytic Toolkit*, 15. https://cites.unia.es/cites/file.php/1/files/Wildlife_Crime_Analytic_Toolkit.pdf (2020. 11. 16.)
- Világbank Jelentése: *Global Wildlife Program, A Global Partnership on Wildlife Conservation and Crime Prevention for Sustainable Development*, 2018 <http://pubdocs.worldbank.org/en/359781531841410469/GWP-Brochure-May2018-WEB.pdf> (2020. 11. 16.)
2003. évi XXXII. törvény a Washingtonban, 1973. március 3. napján elfogadott, a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezmény kihirdetéséről
- A vadon élő fajok kereskedelmének szabályozása az Európai Unióban: Bevezetés a Washingtoni Egyezménybe és végrehajtásába az Európa Unióban, Európai Bizottság, 2007, 8. https://ec.europa.eu/environment/cites/pdf/trade_regulations/KH7707262HUC.pdf (2020. 11. 15.)
- INFO Jegyzet, COVID-19: *a járványt érintő fogalmak*, 2020/58. 2020. június 15 2. https://www.parlament.hu/documents/10181/4464848/Infojegyzet_2020_58_COVID-19_jarvanyfogalmak.pdf/c49e5ae2-71e1-691d-7ad0-917f8cf127ce?t=1592207891945 (2020. 11. 12.)

Tárgyszavak:

COVID-19, nemzetközi jog, CITES

PERKONCENTRÁCIÓ A POLGÁRI PERES ÉS A KÖZIGAZGATÁSI PERES ELJÁRÁSOKBAN

I. Történeti fejlődés

A perkoncentráció annak a kötelezettségét jelenti, hogy a jogvita lehetőleg egy tárgyaláson belül elbírálható legyen. Bár a peres eljárások gyakorlatában ez a követelmény nem bírt mindig alapvető jelentőséggel, de kimondva vagy kimondatlanul, tudatosan vagy nem szándékoltan, de a peres eljárások történetében mindig fontos kérdés volt. A peres eljárások kifejezés alatt gyűjtő értelemben a polgári peres és a közigazgatási peres eljárásokat is értem, mivel ezen eljárások történeti kialakulása és fejlődése közös gyökerekből ered és szabályozásuk hol összefonódott, hol elvált egymástól, de legalább kiegészítő, szubszidiárius jelleggel mindig együtt kellett vizsgálni szabályanyagaikat.

Udvary Sándor hasonlatával élve, a perkoncentráció fokozott vagy csekély érvényesülése, mint egy inga, hol megjelent a szabályozásban és kötelezettségként a jogszabály címzettjeinek feladatát képezte a peres eljárás közben tartása és a „koncentrált” pervitel; máskor pedig a perkoncentráció kérdése háttérbe szorult, a szabályozás a peres felekre, illetve jogi képviselőikre bízta a perbeli cselekmények kivitelezésének határidejét, ezáltal teret adva az esetlegesen tudatos perelhúzó magatartásnak. A XVII-XVIII. században, a polgári per alakulásával párhuzamosan, megjelenik – bár még nem definíció szintjén – a perkoncentráció gondolköre is.

A francia perjog történetében XIV. Lajos 1667-ben kiadott rendeletével bevezette a szóbeliségen és nyilvánosságon alapuló eljárást. A per menetének az irányításában egyre nagyobb szerephez jutottak az ügyvédek. Az Alkotmányozó Gyűlés 1791-ben eltörölte a kötött bizonyítási rendszert, és úgy rendelkezett, hogy a bírák csak a szóbeli tárgyaláson kialakult belső meggyőződésük (conviction intime) alapján dönthetnek. A francia polgári eljárásjog fejlődését a napóleoni kodifikáció tetőzte be.² A Code de procédure civile, az 1806. évi francia polgári eljárásjogi törvény perjogi cselekmények kivitelezését teljes mértékben a peres felekre és jogi képviselőikre bízta. A bíróság egy az eljárást szemlélő álláspontban volt és a törvény egy objektív, 3 éves határidőt húzott meg, amelyen belül a peres feleknek az eljárást be kellett fejezniük ellenkező esetben a per elévült.

A német szabályozás, a francia szabályokkal szemben teljesen ellentétes utat járt be. 1793. évi porosz törvénykezési rendtartás például a büntetőeljárás mintájára a polgári

1 PhD hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem, KRE Állam- és jogtudományi Doktori Iskola, témavezető: Dr. habil. Udvary Sándor tanszékvezető egyetemi docens (KRE ÁJK)

2 Magyar polgári eljárásjog Kengyel Miklós Budapest Osiris Kiadó, (2013) 1. (42).

perben is a nyomozati elvet akarta meghonosítani.³ Allgemeine Gerichtsordnung für die Preußischen Staaten⁴ (Porosz Általános Bírósági Rendtartás) kifejezetten az eljáró bírót nevezi meg a bizonyítási eljárás lefolytatásának címzettjeként, akinek nemcsak joga, hanem kötelessége, hogy a per eldöntéséhez szükséges tényeket megvizsgálja.⁵ Egyben megjelenik a perkoncentráció elve, mikor a jogszabály kimondja: „*Das allgemeine Beste erfordert es, daß die Prozesse, so weit es ohne Nachtheil der Rechte der Parteien geschehen kann, abgekürzt, und die Kosten dabei möglichst gespart werden.*”⁶ A bíró tudatosan kellett, hogy irányítsa a peres eljárást és feladata volt az eljárás gyors és hatékony vezetése..

Az 1877. évi deutsche Zivilprozessordnung által bevezetett peres eljárás a liberális polgári per kiváló példája. Az állam a jogvitába nem avatkozott be, a per kizárólagos urai a peres felek voltak. A perkoncentráció követelménye nem kapott szerepet, a peres felek és képviselőik nem voltak érdekeltek és kötelezettek a per gyors befejezésében és erre kényszerítve sem voltak. A szabályozás ezen hiányosságát kihasználva a jogi képviselővel eljáró felek jobban tudták érvényesíteni akarataikat, szemben a jogi képviselő nélkül eljáró peres felekkel. Ez a folyamat sokszor nagyfokú igazságtalanságot okozott a peres eljárások során.⁷ A közérdek háttérbe szorulásával, a per csak az „egyes” felek kizárólagos magánérdekét szolgálta.

A liberális polgári per hiányosságainak és a peres eljárásra, valamint a peres felekre nézve hátrányos következményeinek felismerése vezetett el a szociális polgári per fogalmához. Ennek eklatáns példája az 1895. évi osztrák polgári perrendtartás, amelynek megalkotója a későbbi osztrák igazságügy miniszter Franz Klein a polgári pert nemcsak két magánszemély közötti, polgári jogi kötelezettségek miatti vitának tekintette, hanem azt a gazdaságra gyakorolt negatív hatásai miatt, mint társadalmi rosszat fogta fel, amelynek a minél gyorsabb befejezése érdekében egyszerűnek, gyorsnak és olcsónak kellett lennie.⁸ A bíróság a pervezetésben erős jogosítványokat kapott, a határidők szigorúak és jogvesztők voltak, valamint megjelent a bíróság kitanítási kötelezettsége. Az 1895. évi osztrák polgári törvénykönyv példaértékűvé vált, amely sikerének titka talán abban ragadható meg a leg tömörebben, hogy ésszerű egyensúlyt alakított ki a bírói hatalom

3 Kengyel Miklós (2013) 1. (42).

4 <http://www.koeblergerhard.de/Fontes/AGOPreussen1795-1.htm> (2020.11.20.)

5 „*Der vom Staat geordnete Richter, welcher den Streit durch richtige Anwendung des Gesetzes auf die dabei zum Grunde liegenden Thatsachen entscheiden soll, hat die nächste Pflicht, folglich auch das nächste Recht, sich von der wahren und eigentlichen Bewandniß dieser Thatsachen zu versichern. Der Richter ist also schuldig und befugt, den Grund oder Ungrund der in einem Prozesse vorkommenden Thatsachen selbst und unmittelbar (zu) untersuchen, und so weit es zur richtigen Anwendung der Gesetze auf den vorliegenden Fall erforderlich ist, ins Licht zu setzen.*” (Allgemeine Gerichtsordnung für die Preußischen Staaten (4) Prozeßordnung 6. 7.)

6 A közjő megköveteli, hogy a tárgyalásokat, a felek jogainak sérelme nélkül le kell rövidíteni, és a költségeket a lehető legnagyobb mértékben meg kell takarítani.

7 Kengyel Miklós, 2013. 2. (45).

8 [https://de.wikipedia.org/wiki/Franz_Klein_\(Politiker\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Franz_Klein_(Politiker)) (2020.11.20.)

és a felek rendelkezési szabadsága között.⁹ Az 1895. évi osztrák perrendtartás például szolgált a Plósz féle Pp-nek,¹⁰ amely jogszabályt a jogalkotó a 2016. évi CXXX. törvény megalkotásakor mintaadónak tekintett. A perkoncentráció tartalmában érvényesítésre került, amelynek megvalósulása fölött a bíróság őrködött.

A szocialista polgári per¹¹ bár a peres eljárás gyorsaságát, egyszerűségét és olcsóságát szem előtt tartotta, de a peres felek perbeli jogosultságaival szemben a bíróság túlhatalmát érvényesítette a perben, így ezt a perjogi megoldást nem a pozitív példák sorába illesztem. A szociális polgári perrel kapcsolatban általam kiemelt ésszerű egyensúly – a bírói hatalom és a felek rendelkezési jogosultsága között – felborult, a bíróság javára és a felek kárára. Az ingahasonlat alapján az inga megint lendült, de nem a megfelelő irányba.

A közigazgatási bírászkodás a közigazgatás tevékenységének és mulasztásának a bírósági ellenőrzése. Lényegében a közigazgatási hatóságok bírói ellenőrzését értjük rajta, függetlenül attól, hogy ez az ellenőrzés milyen szervezeti keretben történik. A 19. század második felének közjogi tapasztalatai nyomán a Montesquieu-i „*hatalmi ágak elkülönülése és a miniszteri felelősség intézménye nem zárta ki a hatalom-koncentrációt, nem akadályozta meg az alkotmányos többség túlhatalmi törekvéseit.*”¹² A fentiek miatt egyre fontosabb lett a szabadság igénye és így a szabadsággaranciák iránti igény. Éppen ezért kialakult, hogy az állam ellenőrzése érdekében be kell vezetni az önkormányzati rendszert és ki kell alakítani a közigazgatási bírászkodást, amelynek keretében érvényesíthetők az egyén jogai, a bíróság által és az állammal szemben.¹³ A „*szabadság intézménye mindkettő: az egyik nyújtja, a másik oltalmazza azt*” írta Kmety Károly 1891-ben.¹⁴

A közigazgatási bírászkodás kialakulásakor a fő igény az általános érdek védelmét tartja szem előtt. Csak később, a bírói eljárás révén alakul ki az egyéni jogvédelem is. A közigazgatási bíróságoknak a létrejöttükért kellett megküzdeni és azért, hogy a közigazgatás teljes spektruma fölött kontrollt gyakoroljanak, a perkoncentráció másodlagos szerepet kapott.

II. Alaptörvényi megalapozás

A perkoncentráció lényege, hogy a peres eljárás a lehető legrövidebb idő alatt – lehetőleg egy tárgyaláson – kerüljön elbírálásra, minimalizálva ezzel az eljárás költségeit és a peres felekre, valamint a bíróságra nehezedő terheket. Ugyanakkor a tárgyalás

9 Kengyel Miklós, 2013. 3. (47).

10 1911. évi I. törvénycikk a polgári perrendtartásról

11 Pl. Szovjet-Oroszország 1923. évi polgári eljárási törvénykönyve

12 Stipta István: A közigazgatási bírászkodás történeti modelljei, Jogtörténeti szemle, 2015/3. (40. oldal).

13 Uo.

14 Kmety Károly: A közigazgatási bíróságok hatáskörének szabályozásáról, Budapest, Franklin-Társulat Könyvnyomdája, 1891. (4. oldal).

hivatott biztosítani a feleket megillető alkotmányos eljárási garanciákat, mint a nyilvános, tisztességes tárgyaláshoz való jog. Adódik a kérdés, hogy a perkoncentráció érvényesítése jogosultság vagy kötelezettség a peres fél részéről, hiszen a peres eljárásnak nem egyetlen szereplője, akinek magatartását sokszor a többi perbeli szereplő és az eljáró bíróság cselekménye és magatartása determinálja.

Magyarország Alaptörvénye a Szabadság és Felelősség rendelkezési között¹⁵ rögzíti a tisztességes eljáráshoz való jog alapkövetelményét. Ez a jogosultság a közvetlenül 2012. január 1-je előtt hatályban volt Alkotmány¹⁶ 57. § (1) bekezdéséhez képest új elemként emeli be az alapvető jogok közzé, hogy az eljáró bíróság a felek jogait és kötelezettségeit ésszerű határidőn belül bírálja el. Ennek az alapvető jogosultságnak az elemei mind polgári, mind közigazgatási peres eljárásban megilletik a peres feleket. Itt szeretnék hivatkozni, hogy „[a]z ésszerű határidőn belüli bírói döntéshez való alapjog érvényesülése” alaptörvényi fordulat tartalmát illetően az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy azt az Alkotmány 57. § (1) értelmezésekor maga is a fair eljárás integráns részének tekinti. Az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy „[a] tisztességes eljárás követelményeinek széles értelmezése magában foglalja az ésszerű időn belüli elbírálás követelményét [...]. Az időszzerűség követelménye azonban csak egy a tisztességes eljárás elemei közül...”¹⁷ Álláspontom szerint a perkoncentráció elvének fontos eleme ezzel alaptörvényi megalapozást nyer és mint ilyen, alkotmányjogi panasz alapját is képezheti.¹⁸ Az Alkotmánybíróság ugyanakkor „hangsúlyozza, hogy {...} a tisztességes eljáráshoz való jog részelemét képező ésszerű időn belül való elbírálás alaptörvényi rendelkezéséhez kapcsolódó alapjogvédelmi feladatát nem tudja hatékonyan ellátni, mivel nem áll az Alkotmánybíróság rendelkezésére olyan törvényi jogkövetkezmény, amelynek alkalmazása révén ennek a speciális, Alaptörvényben biztosított rendelkezésnek (alapjogi részjogosítványnak) a sérelmét orvosolni tudná.”¹⁹ Az Alkotmánybíróság idézett határozatában rámutat, hogy az ésszerű határidőben történő elbírálás sérelmét és az esetleges alkotmányos panaszt előterjesztőnek erre alapozott alapjogát legtöbb esetben nem maga a bírói döntés,²⁰ hanem az azt megelőző eljárásnak az elhúzódása sérti. Az Alkotmánybíróságnak törvényi felhatalmazás alapján²¹ a bírói döntés megsemmisítésére van jogköre, de ezzel a problémát nem tudja orvosolni. Az Alkotmánybíróság kifejezetten kiemeli, hogy nincs hatásköre arra, hogy egy adott bírósági eljárás jelentős elhúzódásából eredő következményeket enyhítse vagy orvosolja.²²

15 Alaptörvény XXVIII. cikk (1) „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.”

16 1949. évi XX. törvény A Magyar Köztársaság Alkotmánya

17 36/2013. (XII. 5.) AB határozat, Indokolás [38].

18 3024/2016. (II. 23.) AB határozat Indokolás (15).

19 [3024/2016. (II. 23.) AB határozat Indokolás (18)].

20 2011. évi CLI. törvény 27. § (1) bekezdés a) pont.

21 2011. évi CLI. törvény 43. § (1) bekezdés.

22 [3024/2016. (II. 23.) AB határozat Indokolás (20)].

Az Alkotmánybíróság hivatkozott határozatában megjegyzi, hogy a peres eljárások szabályai között kell jogszabályi alapot²³ keresnie a sérelmet szenvedett félnek, aki a peres eljárása ésszerű határidőn belül történő elbírálásának kötelezettségére hivatkozva próbál a per elhúzódására jogorvoslatot előterjeszteni. Ezen a gondolaton elindulva tegyük fel a kérdést, kinek a felelőssége a per elhúzódása és a per ésszerű határidőn belül történő elbírálásának a megghiúsulása? Kizárólag az eljáró bíróság tehető felelőssé a per elhúzódásáért és a nem ésszerű határidőben történő döntéshozatalért? Egyáltalán, hogyan definiálható az ésszerű határidőben történő döntéshozatal?

III. Nemzetközi elvárások

A kérdések sorát nem gyarapítva, a nemzetközi elvárások oldaláról közelíteném meg a problémát. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 1984. február 28-án elfogadott R (84) 5 számú ajánlásban, amely az igazságszolgáltatás működését elősegítő polgári eljárásjogi irányelvekről rendelkezik, az igazságszolgáltatás működésének elősegítésére alkalmas polgári eljárásjogi elvek között az elsőként a következőket rögzíti:

„Rendes körülmények között a pert legfeljebb két tárgyaláson kell befejezni: az első esetlegesen az előkészítő jellegű tárgyalás és a második folyamán történik a bizonyítás felvétele, a felek előadásai és ha lehetséges, az ítélet meghozatala. A bírónak ügyelnie kell arra, hogy minden, a második tárgyalásra szükséges cselekményt elvégezzenek a megfelelő időben, elviekben mindenféle halasztás tilos, kivéve akkor, ha új tények vagy más rendkívüli és fontos körülmények merülnek fel.”²⁴

A bíróságok aktív szerepének a meghatározása az eljárás gyors előrehaladásának biztosításában konkrét nemzetközi ajánlasként kerül megfogalmazásra.²⁵ Az eljáró bíróságnak megfelelő, jogszabály által biztosított eszközökkel kell rendelkeznie, amelyekkel a pervezetés keretében a peres feleket ösztönözni és ezáltal a per dinamikáját biztosítani tudja. Amennyiben a bíróság a felperes által előterjesztett kereseti kérelemhez – tartalom és jogcím tekintetében is - kötve van és a felperes az ügy ura, addig a bíróság perben történő kioktatása, az ellenérdekű fél részéről részrehajlásnak, míg az állandó bírságozás és az ezzel történő fenyegetés a bíróság részéről végső soron a bíróság tekintélyének lerombolásához és a bíróság végső tehetetlenségének beismeréséhez vezet.

Ugyanakkor hangsúlyozni szeretném a perkonzentráció követelményében a peres felek felelősségét is, hiszen felelőtlen és rosszindulatú hozzáállás mind a peres felek,

23 [3024/2016. (II. 23.) AB határozat Indokolás (21)] Az Alkotmánybíróság még a régi Pp. (1952. évi III. törvény 2. § (1), (3), (3a) bekezdései) vonatkozó rendelkezéseire hivatkozott.

24 Európa Tanács Miniszteri Bizottság R (84) 5 számú Ajánlás az igazságszolgáltatás működését elősegítő polgári eljárásjogi irányelvekről; Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1984. február 28-án a miniszteri megbízottak 367. sz. ülésén. [http://www.europatanacs.hu/pdf/CMRec\(84\)5.pdf](http://www.europatanacs.hu/pdf/CMRec(84)5.pdf) (2020.11.20.)

25 Compendium of “best practices” on time management of judicial proceedings; EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE, Strasbourg, 6 - 8 December 2006

mind jogi képviselőik részéről az „elég, ha a bíró tudja a jogot” megközelítés. Nem lehet a bíróság feladata és szintén a per elhúzódsához vezethet, ha az eljárás során, a bíróság „aktív” közreműködésével igyekeznek a felperes meghatározni a kereseti kérelmet és annak jogalapját.

IV. 2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról

A hatályos polgári perrendtartás (a továbbiakban: Pp.) alapelvei között nevesíti és definiálja a perkoncentráció elvét, amely a Pp. egyik kiemelt jogalkotói célkitűzése.²⁶

„A bíróságnak és a feleknek törekedniük kell arra, hogy az ítélet meghozatalához szükséges valamennyi tény és bizonyíték olyan időpontban álljon rendelkezésre, hogy a jogvita lehetőleg egy tárgyaláson elbírálható legyen.”²⁷

Az alapelv címzettjei a bíróság és a peres felek. A jogszabály igyekezni megteremteni az egyensúlyt a perbeli szereplők között, hangsúlyozva azok közös felelősségét a peres eljárás gyors, de hatékony lefolytatásában. A Pp. kiemeli a rendelkezési elv²⁸ alapján a felek jogát arra, hogy perbe vitt jogaikkal szabadon rendelkezzenek és a bíróság a felek által előterjesztett kérelmekhez és jognyilatkozatokhoz kötve van, ugyanakkor a felek a teljes eljárás időtartam alatt a jóhiszeműség elvét betartva kötelesek előmozdítani az eljárás koncentrált lefolytatását és befejezését.²⁹ A bíróság közrehatási kötelezettsége a perkoncentráció érvényesülésében külön nevesítve van.³⁰ A perkoncentráció követelménye a teljes peres eljárás során érezteti hatását. Az eljáró bíró aktív pervezetési jogosítványai átszövik a Pp. szövegét, amellyel élve a bíróság terelve, ellenőrizve igyekezni a peres felek rendelkezési jogosítványait irányítva döntést hozni. A nemzetközi elvárások és a külföldi példák tapasztalatai alapján a Pp. a perkoncentráció egyik biztosítéka-ként tekint az elsőfokú eljárás két részre tagolására: egy perelőkészítő szakra, ez az ún. perfelvételi szak, és egy bizonyítási szakra, ami az ún. érdemi tárgyalási szak.³¹ A cél, hogy a peres felek kérelmei, indítványai legkésőbb a perfelvételi szak végére előterjesztésre kerüljenek. A perkoncentráció elve látszólag csak az idődimenziót hangsúlyozza, azonban ebben értelemszerűen egy hatékonysági elem is benne van, {...} továbbá {...} a perkoncentrációt az szolgálja, ha a bíróság nemcsak a gyorsaságot tartja szem előtt, hanem azt is, hogy a nyilatkozatok adekvátak legyenek és csak az eldöntendő kérdések szempontjából releváns tényeket és érveket tartalmazzanak. A Pp. kodifikációja során vita tárgyát képezte, hogy a perkoncentráció alapelv-e egyáltalán. A fejtegetést Varga István gondolatával zárnám, aki tagadja a perkoncentráció

26 Kommentár a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez, Szerkesztette: Wopera Zsuzsa (3. § 1.)

27 2016. évi CXXX. törvény 3. §

28 2016. évi CXXX. törvény 2. §

29 2016. évi CXXX. törvény 4. §

30 2016. évi CXXX. törvény 6. §

31 Szerkesztette: Wopera Zsuzsa, Complex jogtár, Kommentár a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényhez, (3. § 2.) (2020.11.20.)

alapelvi jellegét, mikor azt állítja, hogy „[a] perkoncentráció [...] nem alapelv, hanem egy, a perhatékonyt kiigyeztető szabályokkal biztosító polgári perrendtartástól, és az ahhoz kapcsolódó mindennapi bírósági joggyakorlattól elvárt, társadalmi erőforrások kímélése szempontjából is fontos eredmény.”³²

V. 2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról

A közigazgatási peres eljárásokat szabályozó törvény (a továbbiakban: Kp.) a közigazgatási bíróság feladataként, az alapvető rendelkezések között meghatározza, hogy: „A bíróság a közigazgatási jogvitát tisztességes, koncentrált és költségtakarékos eljárásban bírálja el.”³³ *A perkoncentráció címzettje a közigazgatási bíróság és a felek kötelesek „az eljárás koncentrált befejezése érdekében a bírósággal együttműködni”*³⁴

„A perkoncentráció elvét a polgári perrendtartás fejt ki részletesen, a lehetőleg egy tárgyaláson való elbírálás a közigazgatási perekben is megvalósítandó cél. Ezt szolgálják a pervezetésre vonatkozó rendelkezések is.”³⁵ A közigazgatási perket már megelőzi egy közigazgatási eljárás, amely aztán a későbbi peres felek perbeli pozícióját is meghatározza.

A közigazgatási bíróságok feladata kettős, mivel az objektív és szubjektív jogvédelmet is ellátnak. „Az objektív jogvédelem célja a jogszabályok érvényesülésének kikényszerítése (ideértve a jogszabályok megsértése esetén a hátrányos jogkövetkezmények alkalmazását), míg a jogvédelem szubjektív, ha az ügyfelek (a közigazgatási intézményekhez képest külső jogalanyok) alanyi jogainak védelmét célozza.”³⁶ Ezek a feladatok nem választhatóak el élesen egymástól, hiszen az objektív jogvédelmi intézkedések a szubjektív érdekeket is szolgálják és fordítva is igaz az állítás, hiszen az egyéni jogorvoslati kérelmek alapján tett hatósági vagy bírósági intézkedések az objektív jogvédelem céljait is szolgálják.

Míg a polgári peres eljárás keretében két „magánfél” áll egymással szemben, addig a közigazgatási per keretében a peres felek az ügyfél, mint felperes és a hatóság, mint alperes. A polgári peres eljárás központi és vizsgált elemét egy a felek közötti jogvita képezi. Ehhez a jogvitához viszonyított álláspontok alapján lehet valaki a per a fel-, vagy alperese. A közigazgatási per – nem tekintve a hivatalból induló eljárásokat – a vélt vagy valós „sérelem szenvedett (ügy)fél korrekciós igényét szolgálja”,³⁷ de az eljáró

32 Varga István: Alapvetések. In Uő (szerk): A polgári perrendtartás és a kapcsolódó jogszabályok kommentárja I. 2018, HVG-ORAC, Budapest, 25. (Kiemelés a szerzőtől átvéve.)

33 2017. évi I. törvény 2. § (2) bekezdés

34 2017. évi I. törvény 3. § (1) bekezdés

35 a közigazgatási perrendtartásról szóló T/12234. számú törvényjavaslathoz fűzött részletes indoklás 80.o. <https://www.parlament.hu/irom40/12234/12234.pdf> 2020.11.20.

36 Varga Zs. András: „A közigazgatás jogvédelmi rendszere” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszerkesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-jogvedelmi-rendszere> (2017) (56) (2020.11.20.)

37 Varga Zs. András: „A közigazgatás jogvédelmi rendszere” in JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): Internetes Jogtudományi Enciklopédia (Közigazgatási jog rovat, rovatszer-

bíróság a teljes megelőző eljárás vizsgálatát követően hozza meg döntését. A közigazgatási perekben a bíróságnak van a perkoncentráció szempontjából is vezető, irányadó szerepe, amelyhez a peres felek kötelesek idomulni, szemben a polgári peres eljárásokkal, ahol a bíróságnak ez a funkciója ellenőrző és betartató. Így álláspontom szerint a feleknek a közigazgatási perekben a perelhúzó magatartásra kevesebb lehetősége és „indítéka” van, mint a polgári peres eljárásokban.

A közigazgatási perekben a jogi szakismereteken felül az eljárás és per tárgyát képező ügy által megkövetelt szakismeret kiemelendő, amelynek megléte vagy hiánya a polgári peres eljárásokkal szemben fontos a perkoncentráció betartása szempontjából.

kesztő: BALÁZS István) <http://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-jogvedelmi-rendszere>
(2017) (58) (2020.11.20.)

A KILAKOLTATÁS ALAKULÁSA AZ ÓKORTÓL NAPJAINKIG A VÉGREHAJTÁSI ELJÁRÁS SORÁN

Bevezetés

A végrehajtás intézménye régmúlta tekint vissza, azonban a „végrehajtás”, mint fogalom korábban másképp realizálódott, mind formáját, mind személyeit tekintve. Tanulmányomban a „végrehajtási eljárások” különböző formáit kíséreltem meg összegyűjteni a római jogból kiindulva, egészen az első olyan törvény megalkotásáig, melyben a birtokba-adás, mint fogalom először jelenik meg a törvényi megfogalmazásban, hasonlóan a mai végrehajtási törvényben foglalt rendelkezésekhez. Kutatásaim fő témája ugyanis szorosan kapcsolódik ehhez a végrehajtási cselekményhez. Ebből adódóan fontosnak tartottam az ingó- és ingatlan vagyon kialakulásának folyamatát, a zálogjog különböző korszakokban való megjelenésének taglalását, továbbá a telekkönyv rendszerének ismertetését. Igyekeztem összefoglalni az egyes korszakokban megjelenő szabályozások-, törvénycikkek azon rendelkezéseit, melyek a mai végrehajtási törvény alapját képezhették.

Végrehajtás az ókorban

A végrehajtás már a római korban is megjelent,² ahol az általános végrehajtási eljárás a legis actio per manus iniectioem volt, azaz a civiljogi per általános végrehajtási eljárása, amely jogerős ítéletekre vonatkozott. Aki tartozását elismerte, vagy a tartozását ügyítélettel eldöntötték (a tartozás jogalapja már nem volt vitatható, továbbá a tartozás összege is pontosan meghatározásra került), annak legyen jogos 30 napja a teljesítésre,³ ezt követően a döntés azonnal végrehajthatóvá vált. A legis actio per manus iniectioem bizonyos kivételektől eltekintve tehát nem peres eljárás. Célja az volt, hogy a hitelező a már vitán felül álló jogos igényének érvényt szerezhessen. A XII táblás törvény értelmében – mely a római jog egyik legrégebbi jogforrásának volt tekinthető⁴ – az adósnak harminc nap állt rendelkezésre a teljesítésre, vagy a

1 PhD hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, konzulens: Dr. habil. Birher Nándor tanszékvezető egyetemi docens, Jegtörténeti Jogelméleti és Egyházjogi Tanszék (KRE ÁJK)

2 XII. Táblás törvények

3 „Aeris confessi rebusque iureiudicatis XXX dies iusti sunt.” ZSLINSZKY János, *A tizenkét táblás törvény töredékei, kézirat*, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1995.

4 KECSKÉS László: *A polgári jog fejlődése a kontinentális Európa nagy jogrendszereiben*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2004. (49)

hitelezővel való egyezés megkötésére, mely akár elengedés is lehetett.

A manus iniectio-ra tehát csak akkor volt lehetőség, ha nemcsak a követelés jogalapja, hanem annak pontos összege sem volt vitatott. Ez az adós védelmét is szolgálta, mivel, így meghatározásra került, milyen összeg megfizetésével szabadulhatott vagy szabadíthatta meg más a manus iniectio nagyon szigorú, kegyetlen személyi következményeitől.

Amennyiben a jogalap nem volt vitatható, azonban az összeg még nem került meghatározásra, a végrehajtást kezdeményező, adóst a magistratus elé idézhette.

A hitelező, a magistratus elé idézéskor, az adóst ünnepélyes szavak kíséretében megragadta (manum inicere),⁵ mely esemény előtt a magistratus természetesen ellenőrizte, hogy a megragadás feltételei adottak e. A szimulált fizikai erőszaknak az adós nem állhatott ellen, azaz nem lökhette le a hitelező kezét magáról (manum sibi depellere). Ezt csak egy harmadik személy, a vindex tehette meg, aki mintegy kezesként lépett fel. A vindexnek azonban a megállapított összeg kétszereséért kellett helytállnia (duplum), mintegy büntetesként, tekintettel arra, hogy egy nyilvánvaló követelést rosszhiszeműen vitatott (litis crescentia).

Ha az eljárásnak ebben a szakaszában nem lépett fel a vindex, és a magistratus a hitelező eljárását jogszerűnek ítélte, akkor megadta a hitelezőnek az addictiót, azaz az államhatalom képviselőjeként jóváhagyta, hogy a hitelező formálisan önhatalmat gyakoroljon, amivel megkezdődött a végrehajtás tényleges realizációja, a végrehajtás foganatosítási szakasza. A hitelező ekkor házába vitte az adóst, megkötözhette vagy bilincsbe verhetette (a bilincs súlyának legalább tizenöt fontnak kellett lennie). A hitelező köteles volt az adóst élelmezni napi egy font kenyérrel, ha az nem tudta saját ellátását biztosítani. A hitelező, adóst 60 napig fogságban tarthatta, majd 3 egymást követő vásárnap a magistratus elé állíthatta, tartozását kikiálthatta, remélve azt, hogy valaki az Adós tartozását átvállalja. A magistratus szerepe ebben az eljárásban már nem a jogszolgáltatás, hanem inkább a hatósági felügyelet volt. Azonban, ha a harmadik vásárnap sem jelentkezett senki, aki a tartozást megváltotta-, vagy átvállalta volna, akkor a hitelezőnek joga volt az adóst megölni, vagy a Tiberisen túlra rabszolgának adni, hogy az érte kapott összegből kielégítse követelését (több hitelező esetén testét fel is oszthatták egymás között).

Az archaikus kor kapcsán megállapítható, hogy abban kizárólag a *személyi végrehajtásnak* volt helye, a privilegizált követelések végrehajtásától eltekintve.⁵ Az *önálló vagyoni végrehajtás* ebben a korszakban még nem kapott szerepet.⁶

Hammurapi törvényei (Kr. e. 1728–1686) már egyértelműen rendelkeznek a végrehajtásról, azonban e törvények a szó mai értelemben nem tekinthetők törvényeknek, ezek inkább ítéletek voltak, melyek megalkotásával a király nem kötelező érvényű kódexet alkotott. Törvényeket alkotni az ókori Mezopotámiában a királynak nem

5 Boóc Ádám: A kezesség egyes kérdései a római jogban. *Állam - és Jogtudomány*, 2010/51. (358)

6 http://www.romaikor.hu/romai_jog_es_jogrendszer/a_romai_jog_vilaga/adalekok_a_birosagi_vegrehajtashoz_a_romai_jogban/cikk/a_civiljogi_perrend (2020. 09. 26.)

volt hatalmában, akkoriban ugyanis úgy vélekedtek, hogy törvényeket kizárólag az Istenek alkothatnak.

A törvénykönyv XVI. része foglalkozott az „Adósjoggal”, ahol a követeléseket gabonában vagy pénzben állapították meg. A törvénykönyv alapján, ha valaki adósságba esett, minek folytán fiát, feleségét, vagy leányát pénzért eladta, avagy szolgaságba adta, a vevőjük, illetve uruk házában három évig dolgoztak; a negyedik esztendőben felszabadításuk volt eszközlendő.⁷ Érdekessége még, hogy a törvénykönyv külön fejezetben foglalkozik a házasság előtti adóssággal is.

A mai modern értelemben vett bírósági végrehajtás kialakulásának kezdetei azonban csak a XIX. század első felében jelentek meg, ezt megelőzően, egészen a Honfoglalástól kezdődően a magyar társadalom viszonyai között is feladata volt az államnak, illetve a modern értelemben vett államot megelőzően a legalább részben közhatalmi funkciót ellátó intézménynek, hogy gondoskodjék a jogviták eldöntéséről, és e döntéseknek érvényt szerezzen.⁸ A végrehajtás alakulása – a Honfoglalástól kezdődően – különböző korszakokon át ugyan nyomon követhető, azonban ekkor még a maihoz hasonló birtokba-adásról, valamint árverésekről szó nem esett, legalábbis ilyen formában nem maradt fenn írásos anyag, tekintve, hogy sem az írásba foglalás, sem a birtokok nyilvántartása nem volt jellemző a korszakokra.

Mindez abból is adódik, hogy a legtöbb ókori jogrendszerben, az első jogi kompilációk még nagyrészt szokásjogi szabálygyűjteményeket jelentettek, esetlegesen kiegészítve az e szabályokat alkalmazó eseti bírói döntések ismertetésével. Tudatosan, egy arra felhatalmazott személy, szerv vagy testület akaratából létrehozott törvények, csak csekély mértékben jelentek meg bennük.⁹

Végrehajtás a középkorban

A középkorra jellemző várszerkezet megalkotása előtt, a hadszervezés az egyes nemzetségek szerint történt. A birtokfelosztás is a nemzetségek szerint ment végbe. A nemzetség az elfoglalt földet megszállta, de az így szerzett birtokot nem osztotta fel az egyesek között, hanem a birtok egész nemzetség tulajdona maradt. Az ősiség alapján, vagyonuknak az a része mely az ősi vagyont képezte, az őseiktől örökölt jószág volt, eszmeileg közösnek számított akkor is, ha az ágak már megosztottak rajta. Ebből adódóan egyetlen családfő sem rendelkezhetett szabadon a saját részével, tehát annak

7 Kmoskó Mihály Dr., *Hammurabi törvényei* Kolozsvár, 1911. „38. §. Katona, halász és adófizető földjéből, kertjéből és házából, melyek hűbérehez tartoznak, feleségére és fiára a semmit rá nem írathat és adósságának fedezésére semmit el nem adhat; 39. §. 1 ellenben oly földet, kertet vagy házat, melyet megvásárolt s így szerzett meg: feleségére és fiára e írathat és adósságának fedezésére eladhat”. (33)

8 Dr. Pataki János István doktori értekezés <https://ajk.kre.hu/images/doc6/DOKTORI/PhD_Ertekezés_Muhelyvitara_Pataki.pdf> (2020.10. 24.)

9 Tóth J. Zoltán: A halálbüntetés az ókori államok jogában, *Acta Universitatis Szegediensis*, 2007/70. Szeged, 3.

nem tulajdonosa, kizárólag birtokosa volt. A vagyon tulajdonosa a nemzetség volt. A tulajdonjog tehát a mai értelemben csak az ingó vagyonra állt fenn. Nagy Lajos 1351. évi dekrétuma az ősiséget törvényerőre emelte.¹⁰ Az ingatlan tulajdonosa nem bírt több joggal akkoriban, mint a mai értelemben vett haszonélvező vagy birtokos.¹¹ A közigazgatást és a bírászkodást a nemzetség feje, a törzsfő gyakorolta ezután. Ez volt a jellemző a korabeli Magyarországra is. A birtokkal azonban a malom-, a halászati-, valamint a vadászati jogok már Szent István korában is össze voltak kötve.

Szent István államalkotó-munkájának folyamán, a vagyonjog s vele a közigazgatás képe is megváltozott. A király, királyi birtokoknak jelentette ki mindazon földeket, melyek valamely vár környékén feküdtek, vagy melyek a vár szolgálatára rendelt vitézek kezén voltak, s azok haszonélvezetét a várjobbágyoknak adományozta, eredetileg örökíthetetlen jelleggel. Azonkívül még számos birtok, hűtlenség, magszakadás s egyéb okok miatt elkobzás, vagy háramlás útján is a koronára szállott át. Így keletkeztek a királyi birtokok, melyekből a királyok az egyházakat s egyes hű embereiket jutalmazták. Magát a magántulajdon jellegét is megváltoztatta mindez, mert az ősfoglalású földek is adományföldekké lettek.¹² A birtok a család vagyoni javainak az összessége lett, továbbá a középkorban a birtok jelentette a nemesség fő jegyét, nem pedig a címer. A birtok meghatározott módon öröklődött, a család tagjai fel is oszthatták egymás között, azonban el is lehetett veszteni vagy zálogosítani. A feudális jogban azonban a zálogba adás azt jelentette, hogy az ingatlan birtokát és használatát – egy meghatározott összegért – a szerződésben kikötött időre, illetve a zálogos összeg kifizetésének idejére – átengedték a hitelezőnek (zálogbirtok). A zálogbirtokos tehát használati birtokossá vált. Tekintve, hogy a jobbágyok, földjeiknek csak birtokosai voltak, azokkal nem rendelkezettek, így a zálogba adás intézménye kizárólag csak a nemesi birtokokat érinthette csupán. A zálog tehát adósság miatt lekötött jóság.¹³ A

10 1351. évi törvénycikk: „11. § Kivéve egyedül a kiváltságból kizárt, előbb érintett egy cikelyt, - tudniillik ezt: „Hogy az örökösök hátrahagyása nélkül elhaló nemeseknek jogukban és szabadságukban áll az egyházak, avagy tetszésük szerint mások részére, élők közt vagy halál esetére adakozni, hagyományt tenni, birtokaikat eladni vagy elidegeníteni.” Sőt ellenkezőleg, épenséggel ne legyen joguk ezt megtenni, hanem birtokaik jog és törvény szerént, tisztán és feltétlenül, minden ellenmondás nélkül, legközelebbi atyafiaikra és nemzetségeikre háromoljanak. 12. § Fentnevezett András király ur bullás kiváltságlevelét tartalma szerint megerősítvén, és azokat a szabadságokat a fenséges fejedelemasszonynak Erzsébetnek, ugyanazon isteni kegyelemből Magyarország királynőjének, a mi legkedveltebb anyánknak kedves akaratóval és báróinknak tanácsára készsleges királyi kegyelmünkéből megújítván, megengedtük, hogy örökké ezeknek birtokában és élvezetében maradjanak.”

11 DR. ÁGOSTON Péter: *A tulajdonjog alaptanai*, Budapest, Politzer Zsigmond és fia, 1903. (48)

12 <https://www.arcanum.hu/hu/online-kiadvanyok/Borovszky-borovszky-samu-magyarorszag-varmegyei-es-varosai-1/nyitra-varmegye-FC87/nyitravarmegye-tortenete-irta-de-dek-crescens-lajos-10E8E/iii-nyitravarmegye-legregibb-birtokviszonyai-10FA0/birtokviszonyok-10FA1/> (2020. 10. 25.)

13 FRANK Ignác: *A közigazgatás törvénye Magyarhonban* (3/1) Bua, Magyar Királyi Egyetem 1845. (365)

zálogbirtok és a mai értelemben vett zálogjog közötti hasonlóság abban mutatkozik meg mindössze, hogy a zálogot mindkét esetben valamilyen adósság miatt adták.¹⁴ A kikötött idő elteltével azonban a hitelezőnek az ingatlant a tulajdonosának vissza kellett szolgáltatnia, aki, ha kárt okozott az idő folyamán, a kárt megtéríteni volt köteles. Azt a hitelezőt, aki az ingatlant az erre irányuló bírói ítélet ellenére sem adta vissza, uzsorásnak tekintették, és súlyos büntetésre számíthatott.¹⁵ A zálogbirtokos azonban, a mai zálogjogjogosulttól eltérően, nem gyakorolhatta a mai értelemben vett kielégítési jogot, azaz zálogtárgy elidegenítéséből pénzhez nem juthatott.

A középkor folyamán tehát, a *ius communae*-ből származó szabályok továbbfejlesztésével alakult ki a zálogjogi rendszer. A *ius communae* fogalmába az egyházi jog (kamatszédést tiltó rendelkezések), valamint a hűbéri jog is beletartozott, mely kiemelt fontossággal kezelte az örökölt ingatlan megtartását a család kezén, hiszen a középkorban a földbirtok létalap volt. A magyar zálogjogi rendszer összefoglalása Werbőczy Tripartitumában található, mely későbbiek folyamán számos finomításon esett át.¹⁶

A középkor idején, Luxemburgi Zsigmond (1387-1437), magyar király törvényeinek egyharmad része is már az igazságszolgáltatással foglalkozik. Az 1404., 1411. és az 1435. évi I. decretum kivételével mindegyik törvénye foglalkozik a bírászkodás kérdéseivel, az 1435. évi II. decretum pedig majdnem egészen (24 cikkelyétől 16) ennek van szentelve.

Az 1411. évi törvénycikk, Pozsonyban, Szent Ferenc hitvalló ünnepén kelt, a kamaranyereség és dézsmák behajtása tárgyában kiadott decretum 6 cikkelyből áll. Záradékkal nem rendelkezik. A 6 cikkelyből adókra 4, dézsmákra 2 cikkely esik. A törvénycikk a király elé terjesztett panaszok következtében létrejött kamaranyereség (*lucrum camerae*) és a dézsma behajtásában hozatott.

Az 1435. évi törvénycikk, Pozsonyban, március 8-án, Gáthálóczy Mátyás, a pécsi egyház prépostja, főkancellár kezével kelt. Javarészen az igazságszolgáltatással foglalkozó II. decretum („*decretum maius*”) 24 cikkelyből áll. Záradékkal már ellátott. A bírságok behajtásáról 3 cikk is rendelkezik (3,7,16).

Magára a végrehajtási eljárásra és az eljárási cselekményeket végző szolgabírákra vonatkozó részletes szabályrendszert az 1435. évi II. törvénycikk jelenti, mely „a kellő, rendezett és egyenlő” igazságszolgáltatás létesítése érdekében kelt.¹⁷

A 15. század végén már Magyarországon is nagy súllyal jelentkezett a központi hatalom igénye egy átfogó jogi rendezésre, a királyi akarat dominánssá tételére az érvényesülő és érvényesített jog keretei között. A jog irányításának állami kézbe vételére

14 BODZÁSI Balázs: *Zálogjog a feudális magyar jogban* <http://unipub.lib.unicorvinus.hu/2010/1/Bodzasi_Balazs_Zalogjog_a_fedalis_magyar_jogban_u.pdf> (2020.11. 01.)

15 Dr. Bodzási Balázs *Zálogjog a magyar feudális jogban* <https://dfkonline.sze.hu/images/J%20c3%81P/2013/1/bodz%20c3%a1si.pdf> (2020.11.01.)

16 BÓNIS Péter: *A magyar zálogjogi rendszer történeti elemei* <<http://real.mtak.hu/64070/1/Pages%20from%20Stipta.pdf>> (2020.10.25.)

17 SZABÓ Ferenc: *Társadalom művelődés Zsigmond törvényeiben*. Körösvidék, Békéscsaba, 1927.

vonatkozó szándékot jelzi Hunyadi Mátyás 1486-ban kibocsátott híres törvénye, a *Decretum Maius*, amelyet az uralkodó „örökérvényűnek” tekintett.¹⁸

Az 1486. évi törvénycikk (*Decretum Maius*) I. Mátyás király főképp magán és büntető-eljárásjogi szabályokat tartalmazó törvénykönyve volt. A törvénykönyv volt az első magyar kodifikációs kísérlet, ami nyomtatásban megjelent, s melynek alapvető célja a szokásjog helyett az írott jog megteremtése volt, azonban még itt sem beszélhetünk konkrétan a kilakoltatásokról, vagy a birtokok nyilvántartásáról. A birtokháramlás során az elzálogosítás azonban már ekkor is jelen volt.

Mátyás törvénycikkét követte az 1507. évi I. törvénycikk (A bírák ítéleteit karhatalommal is végrehajtás alá kell bocsátani). Célja az volt, hogy a bírászkodás és a bírói határozatok ne történjenek hiába, a felperes a per megnyerése után a keresett jogához hozzájusson. Az 1505. évi Szent Mihály arkangyal napján megtartott országgyűlésen határozták el, hogy valahányszor valamelyik ügyben végleges végrehajtásnak kell történnie, mely ügyben további perfolymat már nem lehetséges, a megkeresett királyi felség a *hűtlenség vétkének* kimondása után elrendeli, hogy a bírói úton megnyert fekvő jószágok és birtokjogok vagy pénzek, vagy egyéb dolgok, a felperes részére a fegyver, a kard a királyi hatalom segítségével visszaadandók és kiszolgáltatandók.¹⁹ Akkoriban ugyanis a nem engedelmességet a királyi hatalom segítségével, mintegy kényszerítő eszközzel bírták engedelmességre.

A királyi felség helyett eljárhatott a nádor, vagy eljárhattak az országbíró urak, az egész ország fő- vagy közönséges kapitánya, ha az ispánok és alispánok, vagy valamely vármegye csapatai nem bizonyultak elégségesnek.

Akik a visszaiktatott fekvőjószágokat visszafoglalják, ugyanúgy a hűtlenség vétkébe esnek.²⁰

Ekkor még nem beszélhettünk külön ingó- és ingatlan végrehajtásról. A római jog középkori teoretikusai a dolgokat ingókra- és ingatlanokra osztották fel. Az ingókat az ingatlanoktól aszerint határolták el, hogy az ingók az állag sérelme nélkül elmozdíthatók. Tekintve, hogy a középkori Magyarországon a római jog hatása csekély mértékben mutatkozott meg, az ingatlanokat másképp definiálták, azaz az ingatlanok közé a minősített javakat sorolták. Ebből adódóan ingatlanok minősült többek között a ménes is, a lakóház azonban hosszú ideig ingónak. A legfontosabb ingatlan volt a termőföld, azaz a földtulajdon.²¹

Kölcsön ebben a korban, a csekély pénzforgalomra való tekintettel, ritkán fordult elő. Az adóssági szerződést a zálogadás jelentette kezdetben. Akkoriban a dolog átadása jelképezte a szerződési szándékot. A középkor nem ismerte a jelzálogot. Az ingatlant „kézizálog” gyanánt adták át a hitelezőnek. Amennyiben az adós nem teljesített, úgy

18 MEZEY Barna: Jogalkotás a 16-19. századi Magyarországon http://www.rubicon.hu/magyar/nyomtathato_verzio/jogalkotas_a_16_19_szazadi_magyarorszagon/ (2020. 11. 17.)

19 <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=50700001.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyi%3Fpagenum%3D6> (2020. 09. 25)

20 1507. évi. II. törvénycikk.

21 MEZEY Barna: Magyar jogtörténet, Osiris Kiadó, Budapest, 4. átdogozott kiadás, 2007. (83)

a hitelező a zálogot teljes mértékben magához vehette, függetlenül annak értékétől. A korszak végére jelent meg a zálog kötelem megerősítésére szolgáló alakzata, azaz nemteljesítés esetén a zálog a követelés kielégítésére szolgált.²²

1514-ben Werbőczy Hármaskönyve (Tripartium) már külön foglalkozott az örökség-, a zálog-, a királyi adomány-, a hitbér- és a birtokjog kérdésével. Már taglalja a terhelt ingó és ingatlan vagyonok öröklését, a terhelt, elzálogosított vagyon visszaszerzésének lehetőségeit, azonban a nemesi birtokok adatainak rögzítéséről itt még nincs szó. Az elzálogosítás ugyan jelen van, de annak bejegyzése, feljegyzése nem történt meg, nem vezettek róla nyilvántartást. A birtokok határainak jelzésére csupán határjelek utaltak, de ezek sem kerültek regisztrálásra.²³ Az 59. cím 2. §-a alapján a tehervállalás háromféle lehet, oknélküli, okszerű és szükségszerű. Okszerű, ha valaki idegen kézen levő zálogos birtokot vált vissza, vagy hitbért, nászajándékot és leánynegyedet fizet ki, hogy a megmaradt örökség a terhek alól felszabaduljon. A tehervállalás azonban mit sem ér, ha a fiuknak és atyafiaknak a név szerinti megjelölése nem történik meg. Ilyenkor a tehervállalás megerőtlenítő, azaz mai fogalommal semmis. Sőt mi több, megjelenik már az elővásárlás joga is, amikor a 60. cím 1. §-a kitéltet tesz a birtokeladás kapcsán. „Minden birtokeladásnál és elzálogosításnál azokat a fiúkat vagy leányokat, vagy atyafiakat a kikre az eladásra vagy elzálogosításra szánt birtokjogok öröklése és háramlása néz (azért, hogy azt vagy azokat magukhoz vehessék) törvényesen meg kell kínálni. És ha ezek a törvényes megkínálásra és felszólításra a fekvő birtokot vagy az ilyen birtokjogokat igaz és közbecsűjök szerint való árban megtartani és magukhoz váltani akarnák, minden más vásárló és uzsorás előtt szabadon és teljes hatalommal magukhoz válthatják és megvehetik.” A vásárlásra nyitva álló határidőn túl azonban ezen kiváltságaikat elvesztik, az eladó a fekvő jószágokat szabadon elidegenítheti.

A 2. §-ban foglalt rendelkezés alapján: „Ha pedig az eladó vagy elzálogosító az előbb mondott megkínálást elmulasztja és birtokjogait a mondott fiúknak vagy leányoknak vagy atyafiaknak tudta és beleegyezése nélkül valakinek elidegeníti vagy elzálogosítja és ezért valamelyik fia vagy leánya vagy atyafia az ilyen fekvő jószágok és birtokjogok vásárlóját, mint ellenfelét a királyi Curia elibe perbe hívja, akkor ez ügyet csak egy nyolczados törvényszak alatt be kell végezni és a felperes az előbb említett fekvő jószágokat és birtokjogokat, egyedül ezeknek közbecsűje szerint magához válthatja és az uzsorás vagy a vásárló bevalló levelében kitett bármekkora pénzösszeg ennek útját nem állhatja.”²⁴

A nemesi birtokokat, házakat, udvarokat a mezővárosokban, az elhagyott jobbágytelkeket, a földeket, erdőket, réteket, halastavakat, malmokat azonban előnyben részesítették, tekintve, hogy ezen területeket közbecsűjük értékén felül elzálogosítani nem volt mód anélkül, hogy az a fiúk, a lányok, az atyafiak, vagy a királyi jogokat ne sértse. Erre még akkor sem volt lehetőség, ha az elzálogosítást megelőzte a törvényes megkínálás.

22 MEZEY, 2007. (84)

23 MATÚZ György: *Telekkönyvi rendszerünk kialakulása és működése*. 1840-1973. (516)

24 WERBŐCZY István: *Tripartium*, Budapest, Téka, 1990. (165)

Az elzálogosított nemesi birtokokat tehát a bíró által megállapított becsértéken vissza lehet szerezni. A Hármaskönyv általánosságban kimondta, hogy „a birtokjogokat közbecsűjőkön túl nem lehet elzálogítani „Azt az egyet azonban vedd eszedbe, (a mint már fõntebb is röviden érintém) hogy bármely úr, mágnás, nemes és birtokos ember, akármilyen rendű, rangú, méltóságú vagy jelességű is legyen az, birtokjogait ezek közbecsűjének értékén túl, zálogcímen, semmi esetben le nem kötheti.”²⁵

A 68. cím 2. §-a már rendelkezik a birtokjogok erőszakos elfoglalásáról, mely szerint erőszakot erőszakkal lehet megtorolni, mely rendelkezés ugyan nem azt a célt szolgálta, de valójában az önkényes lakásfoglalókkal hozható párhuzamba a mai Vht. rendelkezései alapján, tehát „a birtokától megfosztott, a foglaltót egy év forgása alatt, ha teheti, ugyanolyan erőszakkal kidobhatja és kiúzheti.”²⁶

A XVII. században több törvény (1635. évi LXV. törvénycikk, 1638. évi XXVII. törvénycikk, 1681. évi XXXI. törvénycikk) is született, mely érintette a végrehajtási eljárást. Megalkotásuk során egyöntetűen az volt az igény és a cél, hogy a bírói ítéletek végrehajtása kikényszeríthető legyen, és egységes jogalkalmazás valósuljon meg.²⁷

Az 1635. évi törvénycikk jól tükrözi a kor problémáit. „A karok és rendek azt tapasztalták, hogy több bíróilag és törvényesen meghozott és kihirdetett ítéletet, nemcsak ellenkező parancsokkal, hanem magánhatalommal is megszohtak akadályozni, a melyekre nézve elhatározzák: hogy az ilyen parancsok meg magánosok akadékoskodásai, ellen nem állván, azokat minél előbb végrehajtsák, még pedig Horvát- és Szlavon országokban is.”²⁸ A törvénycikkben foglaltak alapján a kihirdetett ítéletek valóban nem érnek semmit azok végrehajttatása nélkül, mely analógiát mutat az önálló bírói végrehajtók mai hivatásával.

Az 1638. évi XXVII. törvénycikk (a hatalmaskodásokról kelt cikkelyeknek kiterjesztése és további magyarázása) már külön beszél ingó- és ingatlan javakról.

Végrehajtás az újkorban

1681. évi XXXI. törvénycikkben (a bírói végrehajtások háborgatói s meg nem engedői, s a bíróilag végrehajtás alá vett javak visszafoglalói ellen büntetést és eljárást rendelnek) már realizálódik a végrehajtási eljárások foganatosítása, azonban ebben az időszakban még továbbra is a nemesség érdekei kerülnek előtérbe, azaz inkább adósságbehajtásról, mint végrehajtásról beszélhetünk.

Az 1659. évi XXXI. törvénycikk (az adóssági keresetekben a költségek is megítélendők, a testi sértések megtérítése pedig a kártérítés módja szerint történjék) megfo-

25 Tripartium 83. cikk (203-204)

26 Tripartium 68. cikk 2. § (183)

27 MAGYAR Fanni: A bíróság művészete, avagy a végrehajtási eljárás felfüggesztésének esetei, különös tekintettel a méltányolható körülményekre, *Miskolci Jogi Szemle* 2020/15. (142)

28 1635. évi LXV. törvénycikk A bíróilag és törvényesen meghozott ítéleteket végrehajtással foganatosítani kell, a melyet az ellenkező parancsok és a magán hatalom meg ne akadályozhassanak.

galmazza, hogy „Az adósságok fizetése s végrehajtása pedig, készpénz és birtokjogok nem létében, jövedelmező és könnyen pénzzé tehető ingóságokból történjék.”²⁹ Az 1659. évi XLIV. törvénycikk (kinevezik azokat a végrehajtókat, kik a törvényes ítéletek megháborított végrehajtását elintézik),³⁰ és az 1638. évi XXVII. törvénycikk (a hatalmaskodásokról kelt cikkelyeknek kiterjesztése és további magyarázása) megerősíti, megújítja az előzőleg megalkotott jogszabályokat.³¹

Telekkönyv

Az ingatlanok nyilvántartása terén áttörést jelentett a telekkönyv bevezetése. A telekkönyv, mint jogintézmény az ingatlanjavak regisztrációs rendszere, mely az ingatlanhoz kapcsolódó jogokat- és terheket feltünteti. Az adatokat megőrzi, átvezeti a változásokat. Közhiteles, azaz mindenki számára hozzáférhető. A történelem folyamán számos birtok, illetve ingatlan nyilvántartási forma alakult ki, melyek nem voltak telekkönyvnek nevezhetők, mint például a jelzálogkönyvek, betáblázási könyvek, a kincstári ingatlanokkal kapcsolatos regiszterek, a portaösszeírások. Inkább úgy nevezhetőek ezek az összeírások, mint a telekkönyv előfutárjai.

Eleinte a felszínen levő épületeket nem vették nyilvántartásba, később azonban ez elengedhetetlenné vált. A mezőgazdasági rendeltetésű földek eleinte azonban még nem minősültek telkeknek.³² A régi rómaiak karókkal, táblákkal vagy oszlopokkal jelölték meg az elzálogosított földeket, melyekre az arra nehezülő terheket is felrötták.³³ A szabad királyi városok megalakulása során a telekkönyvvel már találkozhatunk.³⁴

Az ingatlanokra vonatkozó telekkönyvet először 1379-ben Pozsonyban hozták létre, melyet azután 1439-ben újraszerkesztettek. Az újraszerkesztett változatban már megtalálhatók az ingatlanokra vonatkozó zálogjogi bejegyzések is.

Az országos jogban az 1723. évi CVII. törvénycikkkel jelent meg a betáblázás intézménye, mely az adóssági követelések betáblázásáról rendelkezett.³⁵ Ez a rendelkezés

29 1659. évi XXXI. törvénycikk az adóssági keresetekben a költségek is megítélendők, a testi sértések megtérítése pedig a kártérítés módja szerint történjék

30 <https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=65900044.TV&targetdate=&printTitle=1659.+%C3%A9vi+XLIV.+t%C3%B6rv%C3%A9nycikk&referer=1000ev> (2020.10. 31.)

31 <https://net.jogtar.hu/getpdf?docid=65900027.TV&targetdate=&printTitle=1659.+%C3%A9vi+XXVII.+t%C3%B6rv%C3%A9nycikk&referer=1000ev> (2020.11.01.)

32 MATÚZ György: Telekkönyvi rendszerünk kialakulása és működése 1840-1973. (514)

33 HERCZEGH Mihály: *Telekkönyvi Rendtartás Magyarországon és Erdélyben*. Budapest, 1894. (17)

34 Pozsony: telek-földkönyv: 1319-ből, majd 1439-ben újraszerkesztették, Sopron 1459-ben próbálkozott a rendszer kialakítására, azonban a folyamatos nyilvántartás csak 1480-ban kezdődött meg, de csak 1553-ig alkalmazták. Buda, Kassa, Eperjes, Nagyszombat is a nyomdokaiba lépett. 1723-ban III. Károly, majd 1728-ban Mária Terézia is foglalkozott a betáblázási könyvek bevezetésével, majd II. József is, akinek munkásságát II. Lipót megsemmisítette <http://acta.bibl.u-szeged.hu/7462/1/juridpol_073_511-536.pdf> (2020. 10. 25.)

35 723. évi CVII. törvénycikk a megyékben és városokban teljesítendő bejegyzésről vagy betáblázásról: „Ő legsz. felsége, más országainak és tartományainak hasonlatosságára, az összes,

azonban még csak csőd esetében biztosított elsőbbséget a hitelezőnek. Nagy előny azonban az a rendelkezés, hogy a betáblázással terhelt ingatlan vevője a vételárat, illetve annak a kiegyenlítéshez szükséges részét, köteles volt a hitelező kielégítésére fordítani, különben felelős maradt vele szemben.³⁶ A betáblázás nyilvános volt, díjtalanul bele lehetett tekinteni, kivonatot kérni belőle. A bejegyzés törlése a kitáblázás volt. Fontos kitétel azonban az, hogy itt a követelések sorrendjét a betáblázás sorrendje határozta meg, azonban még itt is megmaradt a csőd során érvényesülő elsőbbség is.³⁷

1840. évi XXI. törvény állapított meg részletesebb szabályokat a betáblázásról. A törvénycikk megszüntette a generális jelzálogjog intézményét a nagyvárosokban, a megyékben azonban fenntartotta a betáblázást az egész megye területére. Ez a folyamat szükségessé tette, hogy a korábbi telekkönyvek – két év alatt - egyesítésre kerüljenek a betáblázási könyvekkel.

A telekkönyv bevezetésével az ingatlanok nyilvántartása lehetővé vált, az 1840-es évektől. Azonban a magyar jogfejlődés természetes folyamatának megszakadásával, a telekkönyv bevezetése, idegen jogrendszeren keresztül vált csak lehetővé. Az általános telekkönyvet Magyarországon 1855-ben vezették be, mint az első közhiteles nyilvántartási rendszert. A telekkönyv egy egész országra kiterjedő adattömeg, amely kötelezően tartja nyilván az egész vonatkozó földfelszínt – illetve annak részeleimeit – és ebben minden olyan jellegzetesség szerepel, amely adott földrészlethez – annak sajátosságától függően – kapcsolódik. Lényeges kitétel, hogy a telekkönyvben levő bejegyzések, feljegyzések, törlések joghatás kiváltására is alkalmasak, intézkedések nélkül az abba bejegyzett jogok nem szűnnek meg, nem változnak. Fontos kritériuma volt az állami ellenőrizhetőség, a közhitelesség, melyben minden hitelező, adós, örökös, eladó... megbízhatott. A telekkönyv tehát az ingatlanjogok (főként az ingatlan-tulajdonjog) védelmének legerősebb, leghatékonyabb eszközeként jelent meg a gazdasági és jogrendszerben,³⁸ egyben fontos szerepet töltött be a végrehajtási eljárásokban is.

Magyarországon 1881 óta külön törvény szabályozza a végrehajtási eljárást. Számos európai országban azonban a mai napig sincs külön, a végrehajtásra vonatkozó törvény, hanem a polgári perrendtartás vagy a polgári eljárásjogi kódex tartalmazza a végrehajtás legfontosabb szabályait.

A végrehajtási eljárást a 19. században még a polgári per részének tekintették. „A végrehajtás egészen a per körén kívül eső eljárás, amit azonban gyakran nem ismernek

bárki részéről s bárhol kötendő adósságoknak a bejegyzése és betáblázása jövőre azokban a megyékben s városokban történjék és mennél előbb megállandósuljon, a melyekben az említett adósságoknak teher alá veendő javai fekszenek.”

36 ZALÁN Kornél: *A régi magyar zálogbirtok és mai jogunk*. Pécs, Dunántúl Rt. Egyetemi nyomdája, 1931.

37 Dr. Bodzási Balázs Zálogjog a magyar feudális jogban < http://unipub.lib.unicorvinus.hu/2010/1/Bodzasi_Balazs_Zalogjog_a_fedalis_magyar_jogban_u.pdf > (2020.11.01.)

38 DR. MATÚZ György: *A telekkönyv intézménye Magyarországon* Doktori (PhD) értekezés, Debrecen, 2002. 2. < http://doktori.bibl.u-szeged.hu/4870/1/2002_matuz_gyorgy.pdf > (2020.11.08.)

fel” – mutatott rá Magyary Géza, aki a végrehajtást és a csődeljárást, mint a „magánjogi jogosítványokat kényszer útján, vagyis az adós jogügyleti közreműködése nélkül érvényesítőket», a peren kívüli eljárások közé sorolta. „Világos ebből, hogy a per a hitelező jogosítványának végrehajtását rendszerint megelőző eljárás. A két eljárás ezen rendszerinti egymásutánja azt a látszatot kelti, hogy a pernek a végrehajtást mindig meg kell előznie s hogy a végrehajtás a pernek csak folytatása, alkotórésze.”³⁹

Hosszú út vezetett el a végrehajtási eljárásról szóló az 1881. évi LX. törvénycikk megalkotásáig, mely tehát már konkrétan tartalmaz olyan kifejezéseket, melyek átdolgozva ugyan, de a ma hatályos végrehajtási törvényünkben is megjelennek. Más megfogalmazásban ugyan, de előtűnik, a mai szabályozáshoz hasonlóan a birtokba-adás mozzanata is. A törvénycikk értelmében az árverés napjától számított 8 nap alatt, ha előterjesztés nem adatik be, a telekkönyvi hatóság, ha csak az árverési feltételek ellenkezőt nem tartalmaznak, a vevőnek *vételi bizonylatot* ad ki. Ezzel a vevő az ingatlant birtokba veheti. Ha a végrehajtást szenvedő (adós) ebben meggátolná, akkor a községi vagy közigazgatási hatóság segédletét kérheti, veheti igénybe,⁴⁰ ugyanúgy, mint ma a karhatalommal történő birtokba-adás során lefolytatott eljárásoknál néha előfordul.

A közigazgatási hatóság segédletét azonban csak az árverési vevő (jogutódja nem) veheti igénybe, és csak bírói vételibizonyítvány alapján.⁴¹

Fent leírtak alapján tehát, ha a vevő úgy kívánja a birtokba helyezést, akkor azt *bírói kiküldött*, (aki a mai értelemben vett végrehajtó) vagy karhatalom közreműködésével kérheti, amennyiben a bánatpénz (árverési előleg) megfizetése után a fennmaradó összegek a vételárból megfizeti, és az árverés jogerőre emelkedett. Amikor az árverés jogerőre emelkedett, a vevő az ingatlan tulajdonjogának nevére leendő bekebelezését, a telekkönyvi hatóság hivatalból rendeli el.

Ha az árverést követő 8 napban előterjesztés adatik be, a vevő kérelmére és költségére az árverésen eladott ingatlanok a veszély igazolása nélkül is zár alá vétetnek.⁴²

Az árverési vevő tulajdonjogának a bejegyzése után a zárlatot meg kell szüntetni.⁴³ Amennyiben az árverési feltételek ellenkezőt nem tartalmaznak, az árverési vevőnek vételi bizonyítványt – a megszabott egyéb feltételek mellett is – csak akkor lehet adni, ha az árverési vevő a vételárnak legalább a kétharmad részét megfizette és utóajánlatot senki nem tett kellő időben.⁴⁴

Az 1881. évi LX. törvény egészen 1955-ig volt hatályban. Az 1955. évi 21. törvé-

39 DR. MAGYARY Géza: *Magyar polgári perjog 1939*, Budapest, Franklin Társulat, harmadik kiadás, 1940. (19)

40 1881. évi LX. törvénycikk a végrehajtási eljárásról 180. §.

41 DR. MÁRKUS Dezső, *Végrehajtási eljárás*, Budapest, Magyar törvények Grill féle kiadása, 1906. (248)

42 DR. MÁRKUS Dezső. 1906. (248)

43 DR. VINCENZI Gusztáv és Dr. Borsodi Miklós: *Végrehajtási eljárás*, Budapest, Magyar törvények Grill féle kiadása, 1935. (518)

44 Ppn. 25. §.: Polgári perrendi novella (1925 VIII. t. c. a polgári eljárás és az igazságügyi-szervezet módosításáról).

nyerejű rendelet korántsem olyan részletes, mint elődje volt. A sikeres árverés utáni birtokba-adásról mindössze egy paragrafus rendelkezik: „Az árverési vevőt - a vételár teljes kifizetése után - a végrehajtó helyezi az árverésen megszerzett ingatlan birtokába.”⁴⁵

Az 1979. évi 18. törvényerejű rendelet módosította ugyan valamelyest az 1955. évi 21. törvényerejű rendelet szabályait, azonban annak szerkezetén nem változtatott. Megmaradt a szocialista szemléletmód, amely a végrehajtási eljárások hatékonyságának nagyarányú csökkenését eredményezte, ezzel is igazolva, hogy a kérlelés, a meggyőzés a bírósági végrehajtás esetében nem feltétlenül bizonyul célravezető eszköznek.⁴⁶

A rendelet a kilakoltatásokról, továbbá az ingatlan árverést követő birtokba-adásáról rendelkezést nem tartalmaz, mindössze az alábbiakat fogalmazza meg:

A lakás, illetőleg más helyiség kiürítésére, átadására, vagy használatára irányuló, továbbá a felmondás érvényességét megállapító bírósági határozat végrehajtását a bíróság rendeli el.⁴⁷

„Ha a lakásügyben hozott bírósági határozat végrehajtásának lefolytatása a végrehajtó hatáskörébe tartozik, a végrehajtás elrendelése végrehajtási lappal történik; ha pedig a végrehajtás lefolytatása a lakásügyi, illetőleg az elhelyező hatóság vagy a fegyveres testület hatáskörébe tartozik, a végrehajtást végzéssel kell elrendelni.”⁴⁸ Az állampolgár tulajdonában álló lakás kiürítése nem a lakásügyi hatóság, hanem a végrehajtó hatáskörébe tartozik.⁴⁹

A törvényerejű rendelet megfogalmazása szerint a végrehajtó hatáskörébe akkor tartozik a végrehajtás, ha a lakásügyben hozott bírósági határozat

- a) lakáscsere-szerződés teljesítését rendelte el;
- b) a lakásnak vagy egyes helyiségeinek kiürítését vagy közös használatát úgy rendelte el, hogy a kötelezett ezáltal nem vált hajléktalanná;
- c) vállalati bérlakásnak, nem fegyveres testületi szolgálati lakásnak, illetőleg állampolgár tulajdonában álló lakásnak vagy egyes helyiségeinek kiürítését vagy közös használatát rendelte el.⁵⁰

A ma hatályos végrehajtási törvény fejlődésének folyamata a birtokba-adás vonatkozásában

A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény, a mai végrehajtási törvényünk, mely a birtokba-adás, illetőleg a kilakoltatás tekintetében is jelentős változásokon ment keresztül.

A törvény hatályba lépésekor mindössze annyiról rendelkezett, hogy ha az árverési vevő a teljes vételárat kifizette, és az árveréstől számított 30 nap eltelt, a végrehajtó

45 1955. évi 21. törvényerejű rendelet a végrehajtásról 124. § (1).

46 PATAKI PhD értekezés 2020. (79)

47 1979. évi 18. törvényerejű rendelet a végrehajtásról 98. § (1).

48 1979. évi 18. törvényerejű rendelet a végrehajtásról 98. § (2).

49 BH1987. 318

50 1979. évi 18. törvényerejű rendelet a végrehajtásról. 99. §.

az árverésen megvett ingatlant átadja az árverési vevőnek.⁵¹

A végrehajtó a vételár maradéktalan megfizetése és az árverés megtörténtét követő harminc nap elteltével intézkedik arról, hogy az árverési vevő az ingatlant ténylegesen is megszerezze, azaz birtokba léphessen. Problémát jelentett ugyanakkor és nem is volt rá konkrét szabályozás, hogy mi a helyzet akkor, ha az árverés lefolytatását követően végrehajtási kifogást nyújtanak be a végrehajtási cselekmény ellen. A végrehajtási kifogás ugyanis nem jelentett halasztó hatályt az árverés megtartása tekintetében, ugyanakkor a lefolytatott árverés ellen tizenöt napon belül kifogással lehetett élni – pont úgy, mint ma – ami annak eredményes elbírálása esetén az árverés megsemmisítését is eredményezhette.

A jogszabály ugyan nem írta elő, hogy az eljáró végrehajtó köteles a tényleges birtokba adásra, azaz, hogy a birtokba adásra előírt határidőben kötelezően meg kell jelennie az árverésen értékesített ingatlan helyszínén, ennek megfelelően ténylegesen elegendő, ha „jelképesen” történik meg a birtokba adás, azaz átadja az ingatlan kulcsait az új tulajdonosnak.

A jogszabály azonban annak lehetőségét sem zárta ki, hogy a végrehajtó helyszínén történő megjelenéséhez az új tulajdonos ragaszkodjon. Amennyiben árverési vevő kérte az eljáró végrehajtótól a helyszínén történő tényleges átadást, a végrehajtó attól nem zárkozhatott el, és a megjelölt időpontban a birtokba adás céljából az ingatlanon meg kellett jelennie.

A fenti eljárás indokoltságát a gyakorlat legtöbbször igazolta akkor is és ma is, mivel elég gyakori eset volt mára akkor is, hogy az adós nem volt hajlandó önkéntesen az ingatlan elhagyására, így a birtokba adáshoz további kényszereszközök (rendőri segítség, az ingatlanban lévő ingóságok elszállíttatása stb.) voltak szükségesek. Ezek azonban általában még tovább tolták a birtokba adás időpontját, mivel ilyen esetekben az árverési vevőnek kellett biztosítania átmenetileg egy olyan helyiséget, ahol az ingóságokat tárolják vagy elszállítják, továbbá neki kellett a rakodómunkásokról és a teherszállító eszközről is gondoskodnia. Az eljárás maga jelentős terheket jelentett a vevőnek, de költségeit a végrehajtási eljárásban az önálló bírósági végrehajtó az ingatlan vételárából visszatartotta, és szükség esetén ebből fizette meg.⁵² Akkoriban árverési vevő nem volt köteles az ingóságokat az ingatlanban őrizni, azokat el kellett szállítania, és meghatározott ideig tárolnia.

2001. szeptember 1-től változott a jogszabály, azaz már rendelkeztek arról az esetről, amikor az árverési jegyzőkönyv ellen jogorvoslattal élt valamelyik fél, illetve, ha a vételár-különbözet megfizetésére a végrehajtó két hónap haladékot adott.⁵³

2012. szeptember 1-től egy újabb módosító törvény⁵⁴ lépett hatályba, mely a

51 1994. évi LIII. törvény a bírósági végrehajtásról 154. §. 1994. V. 1-től hatályos változata

52 Nagykommentár a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvényhez (archív)

53 A vételár-különbözet megfizetésére vonatkozó két hónapig terjedő halasztást is a 2000. évi CXXXVI. módosító törvény iktatta be, a vht. 154/A. §-sal egyetemben, mely rendelkezés valamelyest az eddig fennálló anomáliát igyekezett orvosolni.

54 2011. évi CLXXX törvény 45. §.

kötelezettekét még nagyobb „kedvezményben” részesítette.⁵⁵ A rendelkezés a mai napig hatályban van. Az ingatlan elhagyására vonatkozó szabályozás tekintetében további változás nem történt, azaz - amennyiben jogorvoslat, illetve fizetési haladék nem volt - kötelezettnek az ingatlan elhagyására, az árveréstől számított 30 nap áll a rendelkezésre.⁵⁶

Összefoglalás

Mint láthatjuk, a végrehajtási eljárás sokáig, a mai eljárástól teljesen különböző formában jelent meg. Kezdetben, mint fogalom jelen sem volt, a későbbiek folyamán pedig a végrehajtás nem elkülönült törvény megalkotása révén érvényesült, hanem a polgári peres eljárások részeként került foganatosításra.

Polgári perjogunk első kodifikációja az 1868. évi LIV. törvénycikk volt, mely a végrehajtási eljárást is felölelte (IX. c.), az 1881. évi LIX. törvénycikk azonban célszerűségi okokból onnan kirekesztette, mely következtében reformját egy külön törvényben, az 1881. évi LX. törvénycikkben hajtották végre. Régebben a pert és végrehajtást általában fogalmilag egybetartozóknak vélték s innen van, hogy a törvényekben és az irodalomban a peres és végrehajtási eljárás mindig egymás mellett szerepelnek. Sőt még újabban sem szokás a két eljárást egymástól élesen elválasztani; így különösen, a német törvényhozásban és irodalomban sem. Az 1877. évi német perrendtartás a végrehajtási eljárást is felöleli s ezt fenntartja az 1898. évi reform is. Ellenben az osztrák jog ugyanazon elvi alapon állt, mint a polgári perrendtartás; ahol is a peres- és a végrehajtási eljárást külön törvényekben szabályozták (1895).⁵⁷

Hosszú út vezetett tehát a mai értelemben vett ingó – ingatlan vagyon kialakulásához, az ingatlan vagyon, továbbá az azzal összefüggő terhek bejegyzésének közhiteles nyilvántartásának megalakulásához, az adatok dokumentálásához. A telekkönyv megalkotása révén az ingatlanokra bejegyzett terhek nyomon követhetővé váltak. Megalakult a mai földhivatali rendszerhez hasonló közhiteles nyilvántartás, mely alapját képezte a végrehajtási eljárások során kialakuló terhek ingatlanokhoz kap-

55 Vht. 154/B. §: Ha az adós a kiköltözési kötelezettségének a 154/A. § (1) és (5) bekezdésben foglalt határidőben eleget tett, és az ingatlant kiürített állapotban, az árverési hirdetményben feltüntetett tartozékokkal együtt átadja az árverési vevőnek, az ingatlan kiürítését, de legkésőbb a kiköltözési határidő lejártát követő 8 napon belül előterjesztett kérelmére megilleti a) az 5 millió forint alatti árverési vételár esetén annak 1%-ának, b) 5 millió forint és azt meghaladó összegű árverési vételár esetén 50 000 forint és az 5 millió forint feletti rész 0,5%-ának, c) 10 millió Ft és azt meghaladó összegű árverési vételár esetén 75 000 forint és az a 10 millió forint feletti rész 0,25%-ának megfelelő összeg.

56 Vht. 154/A. § (1).

57 SÁRFFY Andor: A polgári peres eljárás zsebkönyve, Grill Károly könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1942 (11)

csolódó bejegyzésének. Ettől a forradalmian új rendelkezéstől kezdve, a törvényben elkülönült végrehajtási eljárás - mely részét képezi az ingatlanok árverezése is, továbbá annak eredményeképpen azok esetleges birtokba-adása is - a mai szabályozáshoz hasonlóan megvalósulhatott.

Úgy vélem az idők folyamán a végrehajtás folyamata jelentős változásokon ment keresztül. Egyre finomodott, egyre nagyobb lehetőségeket, „kedvezményeket” biztosítva a kötelezettek számára. Meglátásom alapján elmondható, hogy a végrehajtási eljárásokra - összehasonlítva a múltbéli intézkedésekkel - sokkal inkább jellemző a szolidaritáson alapuló rendelkezések növekvő jelenléte, mely szolidaritás napjainkban is meghatározó szerepet játszik a társadalom életében.

Forrásjegyzék:

- DR. ÁGOSTON Péter: *A tulajdonjog alaptanai*, Budapest, Politzer Zsigmond és fia, 1903 (48)
- DR. MAGYARY Géza: *Magyar polgári perjog 1939*, Budapest, Franklin Társulat, harmadik kiadás, 1940. (19)
- DR. MÁRKUS Dezső, *Végrehajtási eljárás*, Budapest, Magyar törvények Grill féle kiadása,
- DR. VINCENTI Gusztáv és Dr. Borsodi Miklós: *Végrehajtási eljárás*, Budapest, Magyar törvények Grill féle kiadása, 1935. (518)
- FRANK Ignác: *A közigazság törvénye Magyarhonban (3/1)* Budapest, Magyar Királyi Egyetem 1845.
- HERCZEGH Mihály: *Telekkönyvi Rendtartás Magyarországon és Erdélyben*. Budapest, 1894.
- KECSKÉS László: *A polgári jog fejlődése a kontinentális Európa nagy jogrendszereiben*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus, 2004. (49)
- KMOSKÓ Mihály Dr., *Hammurabi törvényei* Kolozsvár, 1911. (365)
- MATÚZ György: *Telekkönyvi rendszerünk kialakulása és működése*. 1840-1973. (516)
- MEZEY Barna: *Magyar jogtörténet*, Osiris Kiadó, Budapest, 4. átdogozott kiadás, 2007. (83)
- SÁRFFY Andor: *A polgári peres eljárás zsebkönyve*, Grill Károly könyvkiadó Vállalata, Budapest, 1942. (11)
- Szabó Ferenc: *Társadalom művelődés Zsigmond törvényeiben*. Körösvidék, Békéscsaba, 1927.
- WERBÖCZY István: *Tripartium*, Budapest, Téka, 1990. (165)
- ZALÁN Kornél: *A régi magyar zálogbirtok és mai jogunk*. Pécs, Dunántúl Rt. Egyetemi nyomdája, 1931. (17)
- ZSLINSZKY János, *A tizenkét táblás törvény töredékei*, kézirat, Nemzeti Tankönyvkiadó, 1995.

Folyóiratjegyzék:

- Boóc Ádám: A kezesség egyes kérdései a római jogban. *Állam - és Jogtudomány*, 2010/51. (358)
- MAGYAR Fanni: A bíróság művészete, avagy a végrehajtási eljárás felfüggesztésének esetei, különös tekintettel a méltányolható körülményekre, *Miskolci Jogi Szemle* 2020/15. 142.
- TóTH J. Zoltán: A halálbüntetés az ókori államok jogában, *Acta Universitatis Szegediensis*, 2007/70. Szeged, 3.

Jogforrás, bírósági döntések

723. évi CVII. törvénycikk
1351. évi törvénycikk
1435. évi I. törvénycikk
1435. évi II. törvénycikk
1507. évi. II. törvénycikk.
1411. évi törvénycikk
1517 Tripartium
1635. évi LXV. törvénycikk
1638. évi XXVII. törvénycikk
1659. évi XXXI. törvénycikk
1681. évi XXXI. törvénycikk
1881. évi LX törvénycikk
Ppn. 25. §.: Polgári perrendi novella (1925 VIII. t. c. a polgári eljárás és az igazságügyiszervezet módosításáról).
1955. évi 21. törvényerejű rendelet
1979. évi 18. törvényerejű rendelet
1994. évi LIII. évi törvény
2011. évi CLXXX törvény
BH1987. 318

Tárgyszavak:

birtokba-adás, kilakoltatás, szolidaritás, végrehajtás, zálogtárgy

A BÍRÓI KÖZREHATÁS A POLGÁRI ELJÁRÁSJOGBAN

A Polgári Perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Pp.) I. fejezet 2. pontjában Alapelvek címszó alatt öt komplex, egymással szorosan összefüggő tartalmú, az egész polgári eljárásra vonatkozó alapelvet vezetett be.²

A Pp. 6. § által bevezetett „A bíróság közrehatási tevékenysége” elnevezésű alapelv kimondja, hogy „A bíróság a perkoncentráció érvényesülése érdekében az e törvényben meghatározott módon és eszközökkel hozzájárul ahhoz, hogy a felek eljárási kötelezettségeiket teljesíthessék.”

Ez az új, komplex alapelv – a többi alapelvtől eltérően – nem a peres felekre, hanem a bíróságra, címzettként az eljáró bíróra ró kötelezettségeket, aktív-passzív szerepbe helyezve őt annak érdekében, hogy a perkoncentráció követelményét előtérbe helyezve a felek minél hatékonyabban és időszerűen tudjanak élni perbeli jogaikkal, tudják teljesíteni kötelezettségeiket. A jogintézmény kiindulópontja volt a Polgári Perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 3-6. §-a, 7. § (2) bekezdése, valamint a 8. § (1)-(2) bekezdésében foglaltak.

A régi Pp. 3. § (3) bekezdés szerinti, a felek bizonyítási teherről való általános, teljes körű tájékoztatására irányuló eljárásjogi bírói kötelezettséget írt elő, mely szükséges volt a felek hatékony jogérvényesítéséhez, egyenlőségük megteremtéséhez (eltérő tájékoztatás privilegizált csoportoknak, pl. kiskorú, korlátozott cselekvőképességű, jogi képviselő nélkül eljáró személy...), a valós tényállás feltárásához.

A régi Pp. 3. § (3) bekezdés szerinti megoldástól eltérő a Pp. 6. § szerinti bírói közrehatás kötelezettsége, mely anyagi- és eljárásjogi elemeket is magába foglal, a feleket ugyanakkor autonómiájuk megtartása mellett a bizonyítás koncentrációjában való aktív részvételre ösztönzi, az osztott perszerkezet a felek perelhúzási esélyeit beszűkíti. A felek a tényeket kötelesek előadni, a bizonyítékokat megjelölni mielőbb, főszabály szerint már a per előkészítési szakaszában. Ennek érdekében a jogszolgáltatást végző bíró a felekkel kooperálva, az ő perbeli előadásukra reagálva, azt kiegészítve, közelítve közös nevezőre próbálja hozni az álláspontjukat. Egy ideális esetben a feleknek maguknak is érdeke lenne a per rendkívül koncentrált lebonyolítása (ez általánosságban megvalósul a közös akaratelhatározáson alapuló házassági bontóperek esetén), ám a legtöbb esetben a bíróság aktív közrehatásával kell, hogy gátat szabjon – anyagi jogi igényérvényesítés jogvesztésére való figyelmeztetéssel – a perelhúzó törekvéseknek.

1 PhD hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, témavezető: Prof. Dr. Osztovits András tanszékvezető egyetemi tanár (KRE ÁJK)

2 Pp. 2-6. §

A bíró tájékoztatása nem is lehet mindenre figyelmeztető, általános jellegű (mint a bizonyítási teher kiosztása a régi Pp. szerint), hiszen az csupán szükség szerinti, mivel a felek által a perben már közöltek nem kell és nem is szabad ismételni, és erre a bírónak figyelemmel is kell lennie, ám természetesen a felek ezen megnyilatkozásait a perfelvételi tárgyalás más szakaszában, nevesül a jogvita lényegének összefoglalásánál amúgy is közli a felekkel. A bíróság közrehatásának nem csak az (eljárásjogi) tájékoztatásra, azaz jelen esetben a bizonyítási érdek közlésére szorul, hanem kiterjed az anyagi jogi pervezetésre, jelesül hogy a felek ténybeli és jognyilatkozataikat anyagi jogi szempontból is helyesen tegyék meg, így a releváns tények ismertetésére, a feljánlott bizonyítékok közlésére, felhívás további (meg nem nevezett) bizonyítékok benyújtására, valamint tájékoztatásra a bizonyítás esetleges sikertelenségének következményeivel kapcsolatban a Pp. 237. § (1)-(2) bekezdése alapján.

A hatályos eljárásjogi törvényben a bíróságnak a törvényesség fenntartására irányuló alaki/eljárásjogi kompetenciái (pl. a tárgyalás rendjének fenntartása, a felek idézése az idéző végzésben közölt eljárásjogi figyelmeztetésekkel stb.) kiegészültek a sokkal hangsúlyosabb anyagi jogi pervezetési kötelezettségekkel, mely által a perben közölt tény- és jogállítások egybevetése hatékonyabbá válik a jogalkotó szándéka szerint. Tartalma szerint az anyagi jogi pervezetés a felek nyilatkozattételre felhívásában, kikérdezésében és (korlátozott) kitanításában ölthet testet. Az anyagi jogi pervezetés célja az eljárás gyors, egyszerű, hatékony, olcsó lefolytatása, mely a per mielőbbi – észerű időn belüli – befejezésére irányul, azaz lehetőleg az egy tárgyalás alatti befejezést célozza meg az eljárás minden szakaszában. A bíróság aktív szerepkörbe helyezése nem volt kizárt a régi Pp. szerint eljárásokban, a törvény módosításai is ebbe az irányba kívántak hatni (régii Pp. 141. § (2) és (6) bekezdésére, illetve a kisértékű és végrehajtási perek szabályaira utalva), ám a felek ezeknek a szabályoknak a hatékonyságát eljárásjogi cselekményeikkel (pl. keresetváltoztatás, újabb bizonyítási indítványok bejelentése) sok esetben akarva-akaratlanul képesek voltak erodálni.

A bíróság közrehatási tevékenysége az osztott perszerkezetre tekintettel bizonyos mértékben elkülönül. A perfelvételi szakban a felek által rendelkezésre bocsátott periratok, megtett tényelőadások, perfelvételi nyilatkozatok tekintetében intézkedik szükség szerint azok pontosítása, kiegészítése érdekében. A bíróság felhívása alapján a fél eldöntheti – a Pp. 2. § (1) bekezdésben biztosított rendelkezési elvére tekintettel –, hogy annak eleget kíván-e tenni, illetve azt részben vagy egészben mellőzi, tudatosan viselve annak következményeit. A perfelvételi szakban a kereset, viszkonkereset, az anyagi és eljárásjogi védekezés ismeretében a bíróságnak vizsgálnia kell hatáskörét és illetékességét, a perelőfeltételek fennállását (pl. kötelező perben állás, res iudicata, kötelező fizetési meghagyásos eljárás pertárgyérték miatt...), az eshetőleges kérelmeket (pl. ideiglenes intézkedés, perfeljegyzés, biztosítási intézkedés...), amennyiben szükséges a tényállás tisztázása érdekében a releváns tényállítások megtételére hívja fel a feleket és személyes meghallgatásukat foganatosítja, valamint a jogállításokat tisztázza, összegzi a bizonyítási indítványokat és felhívja továbbiak benyújtására a feleket.

A jogalkotó szándéka szerint az eventualitás elvét maximálisan kell alkalmazni, azaz, ha a fél írásban tesz meg valamilyen perfelvételi nyilatkozatot, akkor azt egy perfelvételi iratban, teljeskörűen kell megtennie, ha ezt elmulasztja, akkor a törvény jogkövetkezményekkel sújtja. A bíró hangsúlyos kötelessége, hogy a percezúra, mint határ jól funkcionáljon: a perfelvételi-állítási szakban minden kérdést időszerűen tisztázni kell, erre a felekkel együttműködve és pártatlanul ösztönözni is kell őket, hogy állításaik nem szándékos hiányosságait, ellentmondásait, hibáit javíthassák.

A perfelvétel lezárásával a per tárgya, a felek tény- és jogállításai rögzülnek. Az állítási szakasz széles körű nyilatkozattételre felhívó bírói magatartásával szemben az érdemi szakban azonban csak az indítványozott bizonyítások lefolytatásra van csupán lehetőség főszabály szerint. A bíróság e szakban úgy jár el helyesen, ha céljaul tüzi ki, hogy a felek a bizonyítékok rendelkezésre állása után mihamarabb valós érdekeiket feltárják, a bizonyítékokat maguk értékeljék, a felek egyezségkötése érdekében tárgyal a felekkel, és ajánlja nekik a (bírói) mediációt, mely a bizonyítékok ismeretében sikeres lehet. És mi lehet fontosabb, mint a felek kölcsönös elégedettsége?

Forrásjegyzék:

BARTHA Bence: *A tárgyalási szerkezet változásainak hatásai – témaindító* KRE-Dit online tudományos folyóirat <http://www.kre-dit.hu/tanulmanyok/bartha-bence-a-targyalasi-szerkezet-valtozasainak-hatasai-temaindito/> (letöltve: 2019. november 12.)

CZOBOLY Gergely István: *A perelhúzóadás megakadályozásának eljárási eszközei* PhD értekezés, Pécs 2014. <http://ajk.pte.hu/files/file/doktori-iskola/czoboly-gergelyistvan/czoboly-gergely-istvan-vedes-ertekezes.pdf> (letöltve: 2018. szeptember 10.)

DÖME Attila A perkoncentráció kulcsa: a közbenszóló határozat In: NÉMETH János-VARGA István *Egy új polgári perrendtartás alapjai* HVG-ORAC 2014.

ÉLESS Tamás, DÖME Attila: *Alapvetések a polgári per szerkezetéhez*, in: NÉMETH János, VARGA István (szerk.): *Egy új polgári perrendtartás alapjai*, HVG-ORAC Kiadó, 2014.

KIRÁLY Lilla A perelőkészítéshez és a bizonyításhoz kapcsolódó új magyar polgári perrendtartás szabályozása a kontinentális és az angolszász jogrendszerek tükrében. PRO PUBLICO BONO – Magyar Közigazgatás, 2019/2, 122-145. • DOI: 10.32575/ppb.2019.2.8.

KÖRNYEI Mátyás: *Igazmondás és elhallgatás az új Polgári Perrendtartásban* <https://arsboni.hu/igazmondas-es-elhallgatas-az-uj-polgari-perrendtartasban> (letöltve: 2019. november 1.)

MOLNÁR Tamás *Alapelvek a közjegyzői nemperes eljárásokban*. Doktori (PhD) Értekezés, Debrecen, 2019.

PUSKÁS Péter: Perfelvételi szak (XII. fejezet) In: PETRIK Ferenc (szerk.): *Polgári Eljárásjog I*. Harmadik kiadás, Budapest, HVG-ORAC 2017.

- SIMON Károly László *Az állítási kötelezettség és az állítási teher a polgári eljárásjogban.* JURA 2006. II. szám
- SZÉL Napsugár Ágnes A jóhiszeműség elve az új Polgári Perrendtartásban in. *Jog és Állam* 22. szám, Budapest 2017. 442-429. o.
- SZABÓ Imre: A tárgyalás és határozatok. In: OSZTOVITS András (szerk.): *Polgári eljárásjog I – A Polgári per általános szabályai.* Budapest HVG-ORAC, 2013.
- UDVARY Sándor: *Új Pp. - Új perszerkezet* Advocat 2017/2. szám
- WOPERA Zsuzsa: *A polgári perrendtartásról szóló T/11900. számú törvényjavaslat bemutatása*
- J e g y z ő k ö n y v az Országgyűlés Igazságügyi bizottsága Ellenőrző albizottságának 2018. november 6-án, kedden 14 óra 05 perckor az Országház Nagy Imre termében (főemelet 61.) megtartott üléséről, innen dr. OROSZ Árpád tájékoztatója <https://www.parlament.hu/documents/static/biz41/bizjkv41/IUB/A485/1811061.pdf> (letöltve: 2019. november 10.)
- Az új Polgári Perrendtartás koncepciója* (a Kormány 2015. január 14. napján megtartott ülésén elfogadott koncepció; <https://www.kormany.hu/download/f/ca/30000/20150128%20Az%20%C3%BAj%20polg%C3%A1ri%20perrendtart%C3%A1s%20koncepti%C3%B3ja.pdf>; (letöltve: 2019. november 14.)

A GYERMEKKÖZPONTÚ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS A KORONAVÍRUS ÁRNYÉKÁBAN A CSALÁDJOGÁSZ SZEMÉVEL

Abstract

Nem túlzás azt állítani, hogy a II. világháborút követően egyetlen esemény sem forgatta fel mindannyiunk átlagos hétköznapjait, munkáját, tanulmányait, kapcsolatait, hivatalos ügyeit olyan mértékben, mint a COVID-19 koronavírus-járvány. A fertőző betegség 2019. év végén indult Vuhanból és 2020 első néhány hónapjában az egész világot megállítva elterjedt. Azt szeretném bemutatni, hogy a bíróságok előtt folyamatban lévő polgári perekben a járvány első hullámának megjelenése milyen módon befolyásolta a gyermekközpontú igazságszolgáltatás elveinek érvényesülését. Születettek-e külön jogszabályok, intézkedések, amennyiben igen, milyen tartalommal, illetve a gyakorlat milyen nehézségekkel nézett szembe. Nyertünk-e esetleg a jövőben is alkalmazható tapasztalatokat.

I. Alapvetés

Annak megvizsgálása érdekében, hogy a világjárvány milyen hatással volt a gyermekközpontú igazságszolgáltatás elveinek érvényesülésére a polgári perekben, először definiálni szükséges a gyermekközpontú igazságszolgáltatás fogalmát. Ezen túlmenően meg kell határozni azt, hogy milyen típusú polgári perekben érvényesülhet a gyakorlatban. Önmagában azonban a fogalom meghatározása nem elegendő, mivel a rendszer központi eleme a kiskorú gyermekek meghallgatáshoz fűződő joga, amely a gyermeknek az őt érintő bírósági eljárásban való egyéni részvételi jogát testesíti meg. Röviden tehát szükséges e jog ismertetése is. A *right to be heard* jogot és nem kötelezettséget biztosít a gyermeknek arra, hogy szabadon, befolyásmentesen megnyilvánuljon az adott, őt érintő ügyben annak érdekében, hogy a döntés hozatal során véleményét kellő súllyal figyelembe lehessen venni.

A gyermek meghallgatáshoz való jogát a gyermekeket tokenisztikusan² kezelő szem-

1 PhD hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Felelősség Program, témavezető: Dr. habil. Osztoivits András tanszékvezető egyetemi tanár (KRE ÁJK)

2 A tokenisztikus felfogás a gyermekek részére látszólagos szerepet és jogokat biztosít. Meghallgatják a gyermeket, azonban nem tulajdonítanak igazi súlyt a nyilatkozatának. A gyermek egyfajta „díszlet” szerepet tölt be. Roger A. Hart Children’s Participation From tokenism to citizenship in: Innocenti essays No.4. UNICEF 1992. 9. oldal https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/childrens_participation.pdf (letöltés: 2020.11.20.)

lélettel szakító 1989. november 20. napján New Yorkban megszületett, globális szintű elfogadottságát³ tekintve mai napig egyedülálló ENSZ Gyermekjogi Egyezmény deklarálta.

Az egyezmény 12. cikke - mely egyúttal a négy alapelv egyike is - értelmében az egyezményben részes államok az ítélőképessége birtokában lévő gyermek számára biztosítják azt a jogot, hogy minden őt érdeklő kérdésben szabadon kinyilváníthassa véleményét, a gyermek véleményét, figyelemmel korára és érettségi fokára, kellően tekintetbe kell venni. Ebből a célból nevezetesen lehetőséget kell adni a gyermeknek arra, hogy bármely olyan bírói vagy közigazgatási eljárásban, amelyben érdekelt, közvetlenül vagy képviselője, illetőleg arra alkalmas szerv útján, a hazai jogszabályokban foglalt eljárási szabályoknak megfelelően meghallgassák. Fontos kiemelni, hogy az egyezményben biztosított jog a gyermek tudatos, koncentrációt igénylő, értő meghallgatását jelenti.

Önmagában azonban a gyermek meghallgatáshoz fűződő jogának egyezménybe foglalása nem lenne elegendő a gyermek perbeli érdekeinek érvényesítéséhez. Mindenképpen szükséges egy olyan igazságszolgáltatási rendszer, mely ezt a jogot támogatja, érvényre juttatását elősegíti. Ezt a rendszert testesíti meg a gyermekbarát/gyermekközpontú igazságszolgáltatás,⁴ mely tulajdonképpen a gyermek eljárási jogainak egyfajta rendszerbe szerveződése. A fogalmát elsőként az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának gyermekbarát igazságszolgáltatásról szóló iránymutatása határozta meg, mely szerint „a gyermekbarát igazságszolgáltatás egy olyan igazságszolgáltatási rendszert jelent, amely garantálja, tiszteletben tartja és hatékonyan érvényre juttatja valamennyi gyermeki jogot az elérhető legmagasabb színvonalon, az alábbiakban rögzített elvek szem előtt tartásával és a gyermek fejlettségének, érettségi fokának és az ügy körülményeinek figyelembevételével. Így a gyermekbarát igazságszolgáltatás jellemzői, különösen az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés, a gyermek életkorának megfelelő, gyors, az emberi méltóságot tiszteletben tartó, a gyermeki jogokat elismerő és figyelembe vevő rendszer, amelyben érvényre jut a gyermek joga az eljárásban való részvételre, az eljárás megértésére, magán és családi életének tiszteletben tartására és a méltóságára.”⁵

Milyen tárgyú polgári perekben kell érvényre juttatni a gyermekbarát igazságszolgáltatás elemeit? A válasz röviden: minden perben, amelyben kiskorú személy valamilyen eljárásjogi pozícióban részt vesz.

A gyermek a polgári perben lehet fél, tanú vagy egyéb érdekelt. A gyakorlatban kiskorú személy félként ritkán bocsátkozik perbe, azonban vannak tipikus esetek.

3 Az egyezményt az Egyesült Államok 1995-ben Bill Clinton elnöksége idején aláírta, azonban a mai napig nem ratifikálta, egy ideig Szomália és Dél-Szudán maradt ki hasonló módon a szerződésből. <https://www.washingtonpost.com/blogs/post-partisan/wp/2014/11/21/why-wont-the-u-s-ratify-the-u-n-s-child-rights-treaty/> (letöltés: 2020.11.20.)

4 A magyar jogi szaknyelv a gyermekközpontú igazságszolgáltatás alkalmazza a child friendly justice megfelelőjeként.

5 <https://rm.coe.int/16804b2cf3> (letöltés: 2019.11.14.)

Találkozhatunk kiskorúakkal felperesi vagy alperesi pozícióban származás-megállapítási perek során, továbbá öröklésjogi perekben. Ezekben az esetekben rendszerint a kiskorú személyesen nem jelenik meg, a bíróság előtt törvényes képviselője útján jár el, aki legtöbbször valamelyik szülő, származási perekben főként az anya. A gyermek lehet tanú, vagy egyéb érdekelt is. A gyermek tanúként vagy egyéb érdekeltként jellemzően a saját sorsát messzemenőig érintő házassági bontóperben, szülői felügyeleti jog gyakorlása, a kapcsolattartás újra szabályozása vagy kiskorú gyermek harmadik személynél történő elhelyezése iránti perekben szerepelhet. Ezek azok a leggyakoribb polgári peres eljárások, melyek során a kiskorú tanúra vagy egyéb érdekeltre tekintettel a gyermekközpontú igazságszolgáltatás elvei lesznek irányadóak.

A gyermekközpontú igazságszolgáltatás alapját képező meghallgatáshoz fűződő jog egyik legjellegzetesebb vonása, a jog közvetlen gyakorlásának szorgalmazása, ahogy azt New York-i Egyezmény 12. cikkéhez fűzött 2009-ben született Általános Kommentár⁶ megállapítja. Mit jelent ez a gyakorlatban? Azt jelenti, hogy a gyermeket az eljáró bírónak közvetlenül, személyesen kell meghallgatni.

A gyermekeket érintő perek legtöbbje ún. személyállapoti per, mely típusú perekben a személyes meghallgatás kötelezettsége a felek, tipikusan a szülők, vonatkozásában is fennáll a Pp. 432. §-ának (2) bekezdése alapján. A rendelkezés szerint a perfelvételi tárgyaláson a fél személyes megjelenése kötelező. A bíróság a perben a feleket köteles személyesen meghallgatni, kivéve, ha a fél ismeretlen helyen tartózkodik, vagy ha a meghallgatása elháríthatatlan akadályba ütközik. Ezzel az eljárásjogi követelménnyel elérkeztünk a koronavírus-járvány és a gyermekközpontú igazságszolgáltatás találkozási pontjához: ez pedig a gyermek perben való személyes részvétele. Azonban annak megvizsgálása előtt, hogy a kiskorú személyes meghallgatását milyen módon befolyásolta a járvány, szeretnék kitérni arra, hogy a jelenleg hatályos polgári perrendtartás tartalmaz-e rendelkezést a járványhoz hasonló rendkívüli esemény előfordulása esetére.

II. A Pp. 119. §-a⁷

Megvizsgálva az új Pp.-t megállapíthatjuk azt, hogy a Pp. 119. §-ának (1) bekezdés e) pontja alkalmazza az elháríthatatlan esemény fogalmát, mint félbeszakadásra okot adó körülményt. Egészen mostanáig a bírói gyakorlatban az elháríthatatlan esemény jellemzően a bomba riadó volt. Ilyen jellegű fenyegetés miatt azonban rendszerint nem került sor az eljárás félbeszakadásának megállapítására. Ezekben az esetekben a bíróság a tárgyalást elnapolta vagy miután az épület átvizsgálása véget ért folytatta a tárgyalást még azon a tárgyalási napon. A bombariadó mint elháríthatatlan esemény

6 <https://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC-C-GC-12.pdf> (letöltés: 2020.11.20.)

7 Az 1952. évi III. törvény 111. §-ának (4) bekezdése szerint, ha a bíróság működése háború vagy valamely elháríthatatlan esemény miatt szünetel, vagy a féllel ilyen okból nem lehet érintkezni, az eljárás az akadály megszűnéséig félbeszakad.

gyakorlatban történő kezeléséből az a következtetés vonható le, hogy a félbeszakadás megállapítását megalapozó elháríthatatlan esemény egy hosszabb időn keresztül fennálló akadályozó történés. Ennek a kritériumnak a pandémia kétségkívül megfelel.

Azonban az eljárások félbeszakadásának tömeges megállapítása beláthatatlan következményekkel járhatott volna, ezért a tárgyalótermekben szerte a világon megjelentek a plexifalak,⁸ a maszkok, kesztyűk, fertőtlenítő szerek, és a digitális eszközök útján megtartott tárgyalások, a jogalkotó pedig jogszabályok útján igyekezett egyrészt keretek közé szorítani az eljárást és ezáltal a vírust, másrészt alternatív megoldásoknak teret adni annak érdekében, hogy az igazságszolgáltatás továbbra is zavartalanul működni tudjon.

III. A polgári perben kötelező személyes meghallgatás veszélyhelyzeti szabályozása

A pandémia által indokolt első rendelet a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Kormányrendelet volt, melynek 1. §-a szerint a Kormány az élet- és vagyonszabadságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében Magyarország egész területére veszélyhelyzetet hirdetett ki.

Ezt követte a kijárási korlátozásról szóló 71/2020. (III. 27.) Korm.rendelet, melynek 1. § (1) bekezdése szerint mindenki köteles más emberekkel a szociális érintkezést – a közös háztartásban élők kivételével – a lehető legkisebb mértékűre korlátozni, és a másik embertől lehetőség szerint legalább 1,5 méter távolságot tartani. Ezt a rendelkezést azért tartom fontosnak kiemelni, mert meghatározó befolyással van a polgári perekben való személyes részvétel lehetőségére.

A kihirdetése napján, azaz 2020. március 31. napján 15 órakor lépett hatályba a veszélyhelyzet ideje alatt érvényesülő egyes eljárásjogi intézkedésekről szóló 74/2020. (III. 31.) Kormányrendelet (a továbbiakban: R.). A rendelet 11. pontja (20–30. §-ai) a polgári peres és bírósági polgári nemperes eljárásokra vonatkozó rendelkezések eltérő alkalmazásáról szól. A szakmai testületek az igazságszolgáltatáson belül egységesen úgy foglaltak állást, hogy a R. szabályai elsődlegesen mind az 1952-es Pp., mind az új Pp., valamint a nemperes eljárásokra vonatkozó törvényi rendelkezésekhez képest.

Itt szeretnék utalni arra, amit már korábban leszögeztem: a jól működő gyermekközpontú igazságszolgáltatás központi eleme a gyermek személyes meghallgatása. A meghallgatást érintő rendelkezést a R. 23. §-a fogalmazza meg. A R. 23. §-ának (1) bekezdése szerint, ha a járványügyi intézkedések indokolják, a tárgyalás elektronikus hírközlő hálózat vagy más elektronikus kép és hangtovábbítására alkalmas eszköz útján is megtartható.

8 „Lessons Learned from Around the World About Managing Courts in a Pandemic” webinarium a National Judicial Collage szervezésében 2020. június 26. napja. Dél-Koreában, Spanyolországban, Németországban és az Egyesült Államokban már az első hullámban megjelentek a plexi falak, az USA-ban egyes államokban pl. Texasban zoom-on, virtuális háttér előtt volt lehetőség tárgyalást tartani.

A jogalkotó ezzel felhatalmazta a bíróságot arra, hogy a polgári peres eljárás során a résztvevő feleket elektronikus kép és hangtovábbítására alkalmas eszköz útján nyilatkoztassa. Ez a gyakorlatban Skype vagy a Viavideo (bírósági zártláncú hálózatot is felhasználva) útján valósul meg.

Azonban felvetődik a kérdés: kiskorú érdekelt, tanú esetén hogyan foganatosítható a táv- meghallgatás? Az általános eljárás szerint a kiskorú érdekelt meghallgatására az eljáró bíró által, a kiskorú részére rendelt ügygondnok jelenlétében, ideális körülmények között, azaz a gyermekek igényeinek megfelelően kialakított gyermekmeghallgató szobában kerül sor, ahol kizárólag a bíró, a gyermek érdekeit képviselő személy, valamint maga a gyermek tartózkodhat. Hogyan lehet ezt megvalósítani elektronikus hírközlő eszköz útján? Amennyiben a gyermek meghallgatására digitális eszköz útján kerülne sor feltételezhető, hogy a gyermek részére valamelyik szülő biztosítaná az eszközhöz való hozzáférés lehetőségét. Ez esetben azonban az eljáró bíró nem tudná ellenőrizni, hogy a gyermek az adott helyszínen valóban egyedül van, nem tudná kizárni annak a lehetőségét, hogy valaki a háttérből irányítja a gyermeket. Nem győződhetne meg arról sem, hogy előtte az asztalon nincs részletes utasításokat tartalmazó irat, amely megszabja, hogy mit kell mondania. Emellett a gyermek nem tud konzultálni meghallgatása előtt, illetve közben, a részére kijelölt képviselőjével, továbbá nonverbális reakcióinak azonosítása is megnehezedne. Az digitális úton történő meghallgatás eredményességének megkérdőjelezése mellett azonban ki kell térni arra is, hogy a gyermekek ún. IT generáció, tablettel, okostelefonnal a kezükben nőnek fel, így ezeket az eszközöket készség szinten kezelik, azaz előfordulhat az, hogy a meghallgatandó gyermek sokkal jobban ért ezen eszközök kezeléséhez mint a szülők, ezért a gyermek el tud szeparálódni a meghallgatása során és így megvalósulhatnak ugyanazok a körülmények, amelyeket az általános eljárási rend szerint a gyermek meghallgatásakor a bírósági épületben fellelhető gyermekmeghallgató szoba és az eljáró bíró közvetlen meghallgatása biztosít.

Mi volt tapasztalható a járvány első hulláma alatt az eljárásokban, vajon éltek a felek ezzel a lehetőséggel? A gyakorlati példák alapján azt tudom megerősíteni, hogy az egyszerű megítélésű, nem vitás ügyekben a felek örömmel fogadták el ezt a lehetőséget, azonban a bonyolultabb ügyekben, amelyekben részletes, szerteágazó bizonyítás, így a gyermek meghallgatása, tanú meghallgatások is szükségesek, a felek már nem éltek ezzel a lehetőséggel és a bíróság felhívására rendszerint még jogi képviselővel eljáró felek is akként nyilatkoztak, hogy az elektronikus kép és hangtovábbítására alkalmas eszköz útján megvalósítható meghallgatás feltételeit biztosítani nem tudják. Ebből az a következtetés vonható le, hogy a bonyolultabb megítélésű ügyekben maguk a felek is ragaszkodnak a fizikális személyes jelenléthez. Annak ellenére, hogy a 12. cikkhez fűzött kommentár egyértelműen a gyermek közvetlen meghallgatását szorgalmazza maga a magyar Polgári Törvénykönyv⁹ is lehetőséget ad arra, hogy a gyermeket a

9 A Ptk.4:171. §-ának (4) bekezdése szerint a bíróságnak az eljárása során – elháríthatatlan akadály esetét kivéve – mindkét szülőt meg kell hallgatnia. Indokolt esetben, vagy ha azt a

bíróság közvetve, igazságügyi pszichológus szakértő útján hallgassa meg, a pandémia alatt azonban ez a lehetőség sem állt a bíróságok rendelkezésére tekintettel arra, hogy nagyon sok igazságügyi szakértő, igazságügyi szakértői intézet arról tájékoztatta a bíróságokat, hogy a fennálló veszélyhelyzet miatt személyes vizsgálatokat nem végeznek. Ezekben az esetekben a Pp. 119. § -ának (1) bekezdés e) pontja szerinti félbeszakadás megállapítása megoldás lehetett volna, azonban a R. 21. §-ának (4) bekezdése akként rendelkezik, hogy: ha az eljárási cselekmény lefolytatása olyan személyes közreműködést igényel, ami a (3) bekezdés szerinti módon nem foganatosítható, a bíróság a továbbiakban a tárgyaláson kívüli, valamint a (3) bekezdés szerint foganatosítható eljárási cselekményeket folytatja le. Ha ezeket az eljárási cselekményeket a bíróság lefolytatta, vagy nincs ilyen lefolytatandó eljárási cselekmény, ettől az időponttól a személyes közreműködést igénylő, de a (3) bekezdés szerinti módon nem foganatosítható eljárási cselekmény akadályának elhárultáig vagy a veszélyhelyzet megszűnéséig tartó időszak a határidőbe nem számít bele. A bíróság végzésben állapítja meg az akadály bekövetkezésének időpontját, valamint tájékoztatást ad a jogkövetkezményekről.

A bíróság egyszerű, nem fellebbezhető, pervezető végzéssel határozhatott. Azaz a fizikális személyes közreműködést igénylő eljárások lényegében megálltak.

A rendeletet a fentiekén túlmenően megvizsgálva megállapítható, hogy kifejezetten a kiskorúak vonatkozásában sem a polgári pert, sem a nemperes eljárást érintően külön rendelkezést nem tartalmaz.

A koronavírus járvány első hulláma alatt a gyermekek jogai mégis előtérbe kerültek a bírósági gyakorlatban, mégpedig a bíróságok hatáskörébe akkor „frissen” 2020. március 1. napjával került kapcsolattartási ügyek végrehajtása folytán induló nemperes eljárásokban.

IV. A kapcsolattartásra vonatkozó határozat végrehajtása iránti nemperes eljárás kérdései

A bírósági polgári nemperes eljárásokban alkalmazandó szabályokról, valamint egyes bírósági nem-peres eljárásokról szóló 2017. évi CXVIII. törvény 7/A. pontja (22/A. §-tól 22/E. §-ig) a kapcsolattartásra vonatkozó határozat végrehajtása iránti eljárás szabályait tartalmazza.

Mint láthattuk, a Kormány 40/2020. (III. 11.) rendelet 1. §-ában a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében az ország egész területére 2020. március 11. napjától határozatlan időre veszélyhelyzetet hirdetett ki.

A veszélyhelyzet tehát köztudomású ténynek tekinthető. Azonban ez a köztudomású tény alapot adhat arra, hogy a kapcsolattartás végrehajtása iránti kérelemmel szemben a kérelmezett azzal védekezzen, hogy önmagában a járványveszély miatt

gyermek maga kéri, közvetlenül vagy szakértő útján meg kell hallgatnia a gyermeket is. Ha a gyermek a tizennegyedik életévét betöltötte, szülői felügyeletére és elhelyezésére vonatkozó döntés egyetértésével hozható, kivéve, ha a gyermek választása a fejlődését veszélyezteti.

nem adja át a gyermeket kapcsolattartásra, ezzel megszegve a kérelmező álláspontja szerint a határozatban foglaltakat.

A joggyakorlatban két ellentétes álláspont alakult ki. Az első álláspont szerint a bíróság a felróhatóság vizsgálatába bele sem bocsátkozva elutasító döntést hoz, ez az értelmezés egyébként megfelel az osztrák gyakorlatnak, amely eleve a kapcsolattartást a járvány idejére kötelezően a személyes érintkezéssel nem járó módokra korlátozta. A másik megoldás pedig az, hogy ezekben az ügyekben kizárólag azt kell vizsgálnia a bíróságnak, hogy a törvényes képviselő gyermek egészségügyi jogainak gyakorlása körében meghozott döntése felróható-e vagy sem. Ez esetben a veszélyhelyzetre való hivatkozást fokozottan méltányolható körülményként lehet figyelembe venni. Az utóbbi álláspont azt támogatja, hogy a jogalkotó a gyermek és a különélő szülő kapcsolattartási jogát elsődlegesnek tekinti a járványügyi helyzettel szemben is, melyet általánosságban, önmagában a veszélyhelyzetre történő hivatkozás nem akadályozhat. Minden esetben az ügy egyedi körülményeit megvizsgálva és mérlegelve kell dönteni arról, hogy alapos-e a kérelem.

Látható azonban az, hogy a gyermek nemperes eljárásban történő részvételét sem érintette a rendeleti szabályozás, annak ellenére, hogy a fenti vitás helyzet eldöntésére a Pnp.22 /C. §. (1) bekezdése alapján a tényállás tisztázása érdekében felmerülhet a gyermek személyes meghallgatásának igénye is, tehát a gyermek meghallgatása kapcsán ugyanazon problémába ütközünk a nemperes eljárás során is, mint a polgári perben.

V. Összegzés

Áttekintve a veszélyhelyzet miatt meghozott rendkívüli eljárási szabályokat megállapíthatjuk, hogy a rendeletek a kiskorúak vonatkozásában sem a polgári pert, sem a polgári nemperes eljárásokat érintően egyedi rendelkezéseket nem tartalmaznak. Azonban az egyes új részletszabályok révén nem kizárólag hazánkban, hanem világszerte hirtelen elfogadottá, mi több szinte egyedüli biztonságos lehetőséggé váltak az elektronikus hírközlő eszköz segítségével tartott tárgyalások. A bíróságok működése visszavonhatatlanul belépett a virtuális térbe. A tárgyalások határokon átívelően könnyebbekké, költséghatékonyabbakká, sok esetben gyorsabbakká váltak, ezek az előnyök mindenképpen megőrzendők egy vírusmentes világban is. Amennyiben hihetünk a virológusoknak, nem a koronavírus-járvány volt az utolsó egész világra kiterjedő pandémia, ezért a jövőre nézve mindenképpen szükséges lehet a gyermekek személyes meghallgatásának biztosítása érdekében vonatkozásukban az alternatív eszközök útján történő teljes értékű és eredményét tekintve meg nem kérdőjelezhető meghallgatás szabályainak részletes kidolgozása.

Forrásjegyzék:

A.HART, Roger: *Children's Participation From tokenism to citizenship in: Innocenti essays No.4.* UNICEF 1992. 9.oldal

https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/childrens_participation.pdf (letöltés: 2020.11.20.)

Tárgyszavak:

kiskorú meghallgatása, child-friendly justice, gyermekközpontú igazságszolgáltatás, pandémia, koronavírus, polgári perrendtartás

A JOGSZÖVEG EXPLICITÁSÁNAK „TÖRÉKENY” PARADIGMÁJÁRÓL

Abstract

A nyelvi tapasztalataink gyakran kerülnek ellentétbe azzal a meggyőződéssel, hogy a jog egy tökéletesre formált „fogalmi mennyországban” létezik. A jogszövegek nyelvét ugyanis éppúgy jellemezhetik felületi hiányosságok, mint a köznapi nyelvet. Ezért a nyelvi kifejtettség nem szükségszerű feltétele annak, hogy valamely tartalom a jog részévé váljék. Ha az explicit és az implicit tartalmak összjátéka a jogi nyelvben valóban létezik, akkor e jelenséggel és ennek a jogértelmezésben megjelenő konzekvenciáival foglalkoznunk kell. A szövegek implikált tartalmaira az angolszász nyelvterületről induló nyelvi pragmatika kiemelt figyelmet fordít. A tanulmány e nyelvelméletei keret alapvetései felől közelíti meg a bírói jogértelmezés egyik hazai paradigmáját, és mutatja be annak „törékenységet.”

1. Bevezetés: a fogalmak tisztázása

A címben szereplő *paradigma* és *explicitás* fogalmak magyarázatra szorulnak. A paradigma elgondolások, vélekedések, értékek és módszerek egy adott közösség tagjai által elfogadott összességét jelenti. Egyfajta gondolkodási mintázat, amelyet a közösség tagjai a mindennapi gyakorlatukat irányító tudásként vesznek figyelembe. A hazai bírói jogértelmezésben is leírhatók olyan gondolkodási mintázatok, amelyek a jogszövegek értelmezési modelljeivé váltak, és reflektálatlan néma tudásként határozzák meg a jogszöveg-értelmezési gyakorlatainkat. Ezek a minták paradigmaként viselkednek.

Egyik paradigmánk a jogértelmezés során a jogszöveg explicitásának kizárólagosságát hangsúlyozza. E paradigma azon a meggyőződésen alapul, hogy a jog pusztán annak szövegéből kalkulálható, ezért kizárólag a jogszöveg lexikai-szintaktikai jelentésére és a jogalkotó által kimondott (explicit) tartalmakra fekteti a hangsúlyt. A bírósági határozatok indokolásában e paradigma rendszerint a jogszöveg „nyelvtani”, „szemantikai”, „betű szerinti” értelmeként, vagy „szótári jelentésként” jelenik meg. Ugyanerre utalnak az Alkotmánybíróság szóhasználatában visszatérően megjelenő fordulatok is, miszerint a bíróság „eloldódott” a jogszabály szövegétől, vagy „túllépte a jogi norma nyelvi kereteit.”

1 Doktorandusz (KRE-ÁJK DI), bíró (Zalaegerszegi Járásbíróság), témavezető: dr. habil. Tóth J. Zoltán, egyetemi docens, KRE-ÁJK.

E jogértelmezési paradigma a jogirodalomban is megjelenik, legmarkánsabb hazai képviselője Blutman László, aki a paradigmát szöveghű értelmezésnek hívja.²

2. Egy „nyelvi babonánk” és a nyelvi pragmatika

A hazai jogirodalomban többen rámutattak, hogy a jogszövegek explicitását hangsúlyozó értelmezési mintáink a szocialista-jogpozitivista hagyományból öröklődtek át, e hagyaték ma is hajlamosít a kizárólagosan szöveghű jogértelmezésre.³ Amikor Kenesei István nyelvész a kutatásai során a hazai jogászok nyelvről vallott nézeteit vizsgálta, számos „nyelvi babonára” bukkant. Többek közt arra a jogászi meggyőződésre, hogy a jelentést maga a szó hordozza.⁴ E meggyőződés azt az előfeltevést sugallja, hogy egy jogszövegben előforduló szavak jelentése kizárólag a szövegből kalkulálható. E nyelvi babonáinkat azonban kérdésessé teheti, ha a jelentésképződésről szóló nyelvi elképzeléseinket más alapokra helyezzük. Ha tehát a nyelv működéséről másként gondolkodunk, az a jogértelmezési szokásainkat is kimozdíthatja a megszokott helyéről.

Az angolszász nyelvterületről induló nyelvi pragmatika nemcsak az explicit nyelvi formákhoz kapcsolódó jelentést, hanem a dinamikusan létrejövő jelentést is vizsgálja.⁵ Kiemelt területei közé tartozik az explicit tartalomtól elkülönülő implikált („benne rejtlő”) tartalmak kutatása. Képviselői szerint egy nyelvi megnyilatkozás jóval bonyolultabb rétegződést mutat annál, hogy az értelmezés során kizárólag az explicit tartalmakra szorítkozzunk. A pragmatikai nyelvfilozófiai elméleti keretet alkalmazta a jogszövegekre – többek között – az amerikai jogfilozófus, Andrei Marmor. Szerinte az explicit tartalom csupán az egyik rétegét adja a jelentésnek, e tartalmat az előre kódolt szintaktikai szabályok, valamint a szavak általános, köznapi-lexikai jelentése rögzíti. További jelentést hordozó réteg az implikált („benne foglalt”) tartalom, amelyre a beszélő szándéka nem feltétlenül terjed ki, de az mégis – hallgatólagosan – a társalgás tartalmi elemévé válik, mert a társalgás résztvevői azt odaértik.⁶

2 BLUTMAN László: Szövegempirizmus és analitikus jogdogmatika: jogi elemzés sub specie linguae. *Pro Futuro*, 2/2014, 105-125.o., Uő.: Bírói jogalkalmazás és szöveghű értelmezés. *Jogesetek Magyarázata*, 2010/4.

3 JAKAB András: A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében. *Jogesetek Magyarázata*, 2011/4, POKOL Béla: *A jog elmélete*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001, 284.o.

4 KENESEI István: Jogi szemantika: problémafelvetés és kutatási program. *Világosság* 2003/11, 63-70.o.

5 TÁTRAI Szilárd, *A nagy esernyőcsel, A pragmatikai szemlélet alkalmazásának lehetőségei*. 33, real.mtak.hu, (letöltve: 2020.04.22.)

6 Andrei MARMOR: The Pragmatics of Legal Language. *Ratio Juris*, Vol. 21 No. 4 December, 423-52.o.

3. Explicit jelentés, implicit jelentés

H. Paul Grice nyelvész sokszor idézett példája érzékletesen mutat rá az explicit és az implicit jelentés különbségeire. Az ő javaslatára képzeljük el az alábbi beszédszituációt. *A* egy kocsi mellett áll, *B* megáll mellette, majd a következő párbeszédet folytatják. *A*: „Kifogyott a benzinem”, *B*: „A sarkon van egy benzinkút.”⁷ Grice szerint *B* az utóbbi mondatával nem csupán a benzinkút közeli ottlétét közli, bár a megnyilatkozásának explicit rétegéből kétségtelenül ez következik. A megnyilatkozásának van egy másik tartalmi rétege is: *B* azt is *implikálja*, hogy a benzinkút nyitva is van, legalábbis *B* legjobb tudomása szerint.⁸

Grice a kutatási során azt vizsgálta, hogy hogyan jönnek létre ezek a társalgási implikaturák. Szerinte ilyenkor a beszélő (adott esetben: *B*) azt használja ki, hogy a hallgató (adott esetben: *A*) feltételezi róla, hogy bizonyos társalgási normákat ő is betart. Ilyen norma a EGYÜTMŰKÖDÉS ELVE és – többek között - a LÉGY RELEVÁNS! maximája. Utóbbi elv szerint *B* nem mond a szükségesnél többet, csak a célja eléréséhez releváns nyilatkozatokat teszi meg. A társalgás során követett együttműködési elv alapján ezért *A* azt feltételezi, hogy a beszélő azért nem teszi explicitté a benzinkút nyitvatartására vonatkozó információkat, mert az nyitva van. E két utóbbi információt tehát a beszélgető partnerek társalgási implikaturaként kölcsönösen odaértik. Ha pedig *B*-nek a nyitvatartást illetően kétségei lennének, a kölcsönösen odaértett implikációt minden bizonnyal törölné. Valahogy így: hozzátenné, hogy „A benzinkút lehet, hogy nincs nyitva.” Ezzel az implikált tartalom azonnal elillanna, és a megoldás érdekében a társalgás más irányt venne.

Ami itt számunkra fontos, hogy egy megnyilatkozás implikált tartalma nem az egyik, vagy a másik fél egyedi elhatározása alapján jön létre, hanem *kölcsönös* elköteleződésen alapul. Vagyis: mindkét félnek azt kell feltételezni, hogy a másik elfogadja a *Légy releváns!* maximát. Találónan úgy fogalmazhatunk, hogy az implikált tartalmak a „tudom, hogy te tudod, hogy én tudom” kölcsönösen egymásba fonódó, közösen feltételezett ismeretek alapján jönnek létre.⁹ Lényeges az is, hogy az implicit jelentés feltételezésen alapul, ezért az implikált tartalmak törölhetők, helyükbe újabb implikált tartalmak léphetnek.

4. A nyelvi pragmatika hazai alkalmazhatóságának igazolása

Nem kézenfekvő, hogy az eredendően a köznapi társalgást vizsgáló nyelvelméleti iskola megfontolásai a jogértelmezési gyakorlataink megértéséhez miért vihetnek közelebb.

7 Az eredeti angol szövegben a *garage* szó szerepel, amit a könnyebb érthetőség kedvéért benzinkútnak fordítottam.

8 H. Paul GRICE: A társalgás logikája. In: *Nyelv-kommunikáció-cselekvés*, (szerk. Pléh Csaba, Síklaki István, Terestyéni Tamás), Osiris Kiadó, Bp., 1997, 221.o.

9 TÁTRAI Szilárd: *Bevezetés a pragmatikába*. Tinta Könyvkiadó 2011, 103.

Ezért az előző pontban írt példa alkalmazhatósága külön igazolására szorul. Az alábbi alcímekben két olyan pozitív jogi szabályt emelek ki, amelyek megerősítik, hogy a nyelvi pragmatika elméleti megfontolásának használatba vétele a hazai jogelméletben is indokolt lehet. Úgy vélem, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 2. § (5) bekezdés *a*) pontjának és az Alaptörvény 28. cikkének egyaránt adható olyan olvasat, amely által a pragmatika elméleti alapvetései mozgósíthatóvá válnak.

4.1. A relevancia elve a jogalkotásban: a Jat. 2. § (5) bekezdés a) pontja

Grice példáján láthattuk, hogy a köznapi társalgás során nem mondunk ki mindent, ennek ellenére mégis hatékonyan működhet a felek közötti megértés, mert mindketten figyelembe veszik a LÉGY RELEVÁNS! társalgási maximát.

A Jat. 2. § (5) bekezdés *a*) pontja értelmében a jogszabályok megalkotásakor arra kell törekedni, hogy a jogszöveg indokolatlanul ne tartalmazzon olyan rendelkezést, amely „a szabályozási cél eléréséhez nem feltétlenül szükséges.” E rendelkezés nemcsak a jogalkotásban közkeletű kauzisztika tilalmát fogalmazza meg. Az is következik belőle, hogy a jogalkotó a nyelvi megformálás során csak a leginkább releváns nyelvi elemeket teszi a jogszöveg részévé. Hasonló ez a Grice által leírt LÉGY RELEVÁNS! társalgási maximához, amely – a fenti példában láttuk – az értelmezés során megnyitja a megnyilatkozások implicit jelentésrétegeit. Szükségszerű és elkerülhetetlen tehát, hogy a jogszabályok szövegéből is kimaradnak egyes nyelvi tartalmak. Ez egyúttal a jogszövegek explicitásának megszokott paradigmáját megfordítja, mert a jogszövegeknek is nyelvi alapvonásává teszi, hogy nemcsak szövegszerűségükben, hanem annak ki nem mondott rétegeiben is hordozhatnak jogi tartalmat.

4.2. A jogértelmezés imperatív szabálya: az Alaptörvény 28. cikke

A 3. pontban utaltam arra, hogy a megnyilatkozások mögötti implikált tartalmak azáltal jönnek létre, hogy a beszélő kihasználja: a hallgató feltételezi róla, hogy bizonyos társalgási normákat ő is betart, azok iránt elkötelezett. E feltételezések mentén képződnek meg a ki nem mondott implikált tartalmak. A hazai jogrend azért különleges, mert pozitív jogi norma kifejezetten kimondja, hogy bíróságoknak milyen feltételezések mentén kell a jogértelmezést elvégeznie. Az Alaptörvény 28. cikke a „feltételezni” szót alkalmazza, eszerint: „[...] a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak.” E rendelkezésből a jogalkotó elköteleződése egyértelmű: elkötelezett a józan ész, a közjó, az erkölcs és a gazdaságosság értékei iránt. Egyúttal a 28. cikk a jogértelmező bíró számára is előírja – imperatív módon, erre utal a „kell” szócska –, hogy a jogértelmezést az előbbi igazoló elvek felől végezze el. Ezzel egyúttal megteremtí a kölcsönös elköteleződést. Az Alaptörvénybe iktatott cikk tehát kiegészítő szabályként eleve utat nyit az implicit szövegtartalmak feltárásához.

5. Egy példa

A Legfelsőbb Bíróság Elnökségi Tanácsa B. törv. 500/1985. számú döntése BH1985.331. szám alatt került közzétételre. A tényállás szerint a vádlott által vezetett gépkocsi kereke a sértett koponyáján keresztülhaladt, így az úttesten fekvő sértett azonnal meghalt. A gépkocsi sofőrje a helyszínről segítség nyújtása nélkül továbbhajtott. Az ügyben eljáró alsóbb bíróságok a régi Btk. 172. § (1) bekezdésének explicit tartalmából indultak ki. Eszerint: „[a]ki nem nyújt tőle elvárható segítséget sérült vagy olyan személynek, akinek az élete vagy testi épsége közvetlen veszélyben van, vétséget követ el, és két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.” Az alsóbb fokú bíróságok azzal érveltek, hogy a sértett a baleset következtében elhunyt, a segítségnyújtás elmulasztásának sértettje azonban kizárólag olyan személy lehet, akinek „élete vagy testi épsége veszélyben van”, azaz *életben van*, ezért e bűncselekmény miatt a büntetőjogi felelősség megállapítása fogalmilag kizárt.¹⁰ A jogértelmezés tehát abból indult ki, hogy az explicit jogszöveg kizárólag arra az esetre rendelkezik, ha a sértett segítségre szorulhat.

A Legfelsőbb Bíróság Elnökségi Tanácsa a vádlott bűnösségét segítségnyújtás elmulasztása miatt állapította meg. Érvelésében a „társadalom erkölcsi felfogására”, a vádlott „fokozott erkölcsi kötelezettségére” és a „társadalom közfelfogására” hivatkozott. A határozat indokolásának mélyrétegében tehát az az előfeltevés állt, hogy e bűncselekmény megítélése körében a társadalomban egységes erkölcsi érzet alakult ki, mert az efféle cselekményeket „a közfelfogás mélyen elítéli”. Tény, hogy a jogalkotó erkölcsi elköteleződését rögzítő, Alaptörvény 28. cikke szerinti értelmezési klauzula az ítélet meghozatalakor formáljogi értelemben nem létezett, ennek ellenére a morális elköteleződést aligha róhatjuk fel a jogalkalmazónak.

Emellett a régi Btk. 37. § és az új Btk. 79. §-ában említett prevenciós célok is úgy valósíthatók meg, ha a bíróság a társadalom általános erkölcsi értékítéletét figyelembe veszi a büntetőjogi felelősség megállapításakor. Ha ugyanis a bíróság nem elkötelezett a jogszabály „erkölcsös célja” iránt, akkor a büntetőjogi felelősségre vonás visszatartó ereje is meggyengül, hiszen, ha a társadalom általános erkölcsi értékítéletébe ütköző magatartás büntetlen marad, vagy nem kap megfelelő súlyú büntetést, elmarad a büntetőjog által is deklarált visszatartó erő. A Legfelsőbb Bíróság eseti határozata is utal a visszatartó erő lényegi mozzanatára, amikor a cselekmény büntethetősége kapcsán így fogalmaz: „A cselekmény (...) a megelőzés érdekében szigorú büntetőjogi felelősségre vonást tesz indokolttá.”

A hazai jogirodalomban a Legfelsőbb Bíróság ítélete nemegyszer került elő. Bencze Mátyás a Legfelsőbb Bíróság döntését a bírói gyakorlatban előforduló szakmai problémák közé sorolja, szerinte az ilyen jogszabályértelmezés „az explicit jognak való ellentmondást” jelent.¹¹ E kritika fogalomkészlete – a szerző az explicit kifejezést

10 Ugyanezt a jogértelmezést lásd: BH1983.146.

11 BENECZE Mátyás, *Elvek és gyakorlatok. Jogalkalmazási minták és problémák a bírói ítélkezésben*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2011, 110-113.o.

használja – aggályosnak tekinti a pragmatikai jelentésrétegződést, mert abból indul ki, hogy a jogszöveg kizárólag explicit tartalommal bír, implikált tartalmai azonban nem lehetnek.

Az eseti döntést Blutman László is idézte, szerinte a Legfelsőbb Bíróság ítélete „morális alapon ugyan védhető, azonban a jogalkalmazó nem így rendelkezett, hiányzott egy tényállási elem, és a bíróság a saját mércéjét érvényesítette a jogszöveggel szemben”¹² Álláspontja szerint az itt alkalmazott helyességi, illetve a célszerűségi mérce szubjektív jellegű, ezért a *contra legem* értelmezés a bíró saját értékpreferenciáit hozta játékba. A BH1985.331. számú eseti döntés retorikája azonban éppen a lehetséges implicit tartalom figyelembevételéről tanúskodik, szó sincs tehát arról, hogy a bíróság szubjektív értékítéletéről lenne szó. Ellenkezőleg: a döntés alapját a jogszabály erkölcsös célja iránti elköteleződés képezte.

Az eseti döntés ma is irányadó a büntetőjogi gyakorlatban, annak elvi alapját a BH2011.89. számú eseti döntés fenntartotta. Ha tehát a jogalkotó a jogszöveg fenti implikációját törölni kívánta volna, ezt jogszabálmódosítással megethette volna, erre azonban nem került sor.

6. Összegzés

Tisztában vagyok azzal, hogy a fenti feltevések alkotmányjogi vitát provokálhatnak. Az implicit réteg jelentésképző szerepének elismerése ugyanis kevésbé teszi kiszámíthatóvá a nyelvi kimondott (explicit) jogi tartalmakat, ami sértheti a jogbiztonság követelményét. Másfelől: a felvetéseim a bírói jogalkotás problémáját érintik, közelebbről azt, hogy hol húzódnak a jogértelmezés/jogalkotás határai.

Mégis, ha a nyelvi pragmatika használatával bármit vesztenénk is a fenti alkotmányos értékekből, legalább annyit nyerünk is vele, mert e nyelveméleti megfontolások használatba vétele nagyban növeli a jog egyedi igazodási képességét. A pragmatikai értelmezésmódel egyszerűen ad rugalmas szemléletet és egyszerűen szorítja rá a bíróságokat arra, hogy e rugalmas jogértelmezést az Alaptörvény 28. cikke felőli igazolható döntéssel támasszák alá.

Három lényeges megállapítást kell tennünk:

- a jogszöveg implicit tartalmai soha nem a bíróság szubjektív elgondolásain nyugszanak, mert azok az Alaptörvény 28. cikk szerinti kölcsönös elköteleződés alapján jönnek létre, az ilyesfajta jogértelmezés az explicit jogszövegtől ugyan „eloldódhat”, de nem önkényes jogértelmezés terméke,
- a bíróság és a jogalkotó között a Grice-féle EGYÜTTMŰKÖDÉSI ALAPELV az jelenti, hogy a bírónak a jogértelmezés során minden esetben alá kell rendelnie magát a jogalkotói cél uralmi igényeinek,
- a jogszöveg bíróság által feltárt implicit tartalmát a jogalkotó az azt lerontó explicit jogszöveggel bármikor törölheti.

12 BLUTMAN, 2010, 94-100.

A jogszövegek explicitásának elsődlegességét valló paradigma törekénységét az Alkotmánybíróság gyakorlata is igazolja. Az Alkotmánybíróság ugyanis a *contra legem* jogértelmezést a rendesbíróságok belügyének tartja. A bíróságok számára fenntartott önálló „értelmezési tartományba” csak akkor avatkozik be, ha a jogértelmezés egyúttal *contra constitutionem*, azaz alaptörvény-ellenes jogértelmezéssé válik.¹³ Innen nézve is igazolható, hogy az explicit jogszövegtől elrugaskodó jogértelmezés alkotmányossági aggályokat nem vethet fel. Úgy vélem tehát, hogy a hazai alkotmányos berendezkedés mellett a bírói jogértelmezés (bírói jog) mechanizmusainak leírásához a pragmatika alkalmas elméleti modellt nyújthat. Ez lehet számunkra az angolszász nyelvterületről kölcsönzött nyelvelméleti keret legfőbb hozadéka.

Forrásjegyzék:

- Benzce Mátyás: *Elvek és gyakorlatok. Jogalkalmazási minták és problémák a bírói ítékezésben*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2011
- Blutman László: Szövegempirizmus és analitikus jogdogmatika: jogi elemzés sub specie linguae, *Pro Futuro*, 2/2014, 105-125,
- Blutman László: Bírói jogalkalmazás és szövegű értelmezés, *Jogesetek Magyarázata*, 2010/4, 95.
- Grice, H. Paul: A társalgás logikája, *Nyelv-kommunikáció-cselekvés*, (szerk. Pléh Csaba, Síklaki István, Terestyéni Tamás), Osiris Kiadó, Bp., 1997
- Jakab András: A bírói jogértelmezés az Alaptörvény tükrében., *Jogesetek Magyarázata*, 2011/4,
- Kenesei István: Jogi szemantika: problémafelvetés és kutatási program, *Világosság* 2003/11, 63-70.
- Marmor, Andrei: The Pragmatics of Legal Language, *Ratio Juris*, Vol. 21 No. 4 December, 423-52.
- Pokol Béla: *A jog elmélete*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001
- Tátrai Szilárd: *A nagy esernyőcsel, A pragmatikai szemlélet alkalmazásának lehetőségei*, 33, real.mtak.hu, (letöltve: 2020.04.22.)
- Tátrai Szilárd: *Bevezetés a pragmatikába*, Tinta Könyviadó 2011.

Tárgyszavak:

bírói jogértelmezés, értelmezéselmélet, nyelvelemélet, nyelvi pragmatika

13 3280/2017 (XI.2.) AB határozat, Indokolás [38], IV/557/2018. AB határozat [28].

A SZERZŐDÉSI SZABADSÁG ALAKULÁSA A VÍRUSHELYZET ALATT A MUNKAVISZONYBAN

1. Bevezetés

A társadalom és a gazdaság működésében a járványveszély, illetve az annak kapcsán megtett lépések igen jelentős következményekkel jártak. Egyes ágazatok tevékenysége gyakorlatilag megszűnt (például a külföldieket fogadó idegenforgalom esetében), vagy jelentősen visszaesett (például az utazási irodák aktivitása).²

A pandémia miatt 2020. március 11-én, a 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel³ kihirdetett veszélyhelyzet, illetve az azt követő kormányrendeletek, intézkedések komoly változásokat idéztek elő a munkajogban is. A tanulmány kiindulópontja és vizsgálódási tárgya a 2020.03.19. és 2020.06.18.⁴ között hatályban lévő „A koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet” (a továbbiakban: Rendelet) 6. §-a, melynek értelmében a veszélyhelyzet időtartama alatt előírt tilalmak, korlátozások betartása érdekében a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) egyes rendelkezései a Rendelet (2)–(4) bekezdés által meghatározott eltérő szabályokkal kerültek alkalmazásra. E szabályok közül külön kiemелendő, és dogmatikai szempontból a legnagyobb jelentőségű⁵ a 6. § (4) bekezdés, amely szerint „a munkavállaló és a munkáltató az Mt. rendelkezéseitől külön megállapodásban eltérhetnek” (abszolút, vagy kétoldalú diszpozitivitás).⁶

- 1 PhD hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, témavezető: Prof. Dr. Kun Attila tanszékvezető egyetemi tanár (KRE ÁJK)
- 2 BERKE Gyula: Munkajog veszélyhelyzetben. In: Pál Lajos-Petrovics Zoltán (szerk.): *Visegrad 17.0 A XVII. Magyar Munkajogi Konferencia szerkesztett előadásai*. Wolters Kluwer, Budapest, 2020. (21-22.o.)
- 3 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet veszélyhelyzet kihirdetéséről
- 4 A rendelet hatályát a 73/2020. (III. 31.) Korm. rendelet 1. § b) pontja a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet megszűnéséig meghosszabbította. A rendelet az Alaptörvény 53. cikk (4) bekezdése alapján, figyelemmel a 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendeletre, hatályát veszítette 2020. június 18. napjával.
- 5 KUN Attila: A járványhelyzet egyes munka- és szociális jogi dilemmái I. – Munkajogi elvi kérdések: a felek (munkáltató és munkavállaló) egyéni megállapodásainak mozgásteréről. *Glossa Iuridica*, 2020, különszám. (145.o.)
- 6 A Magyar Munkajogi Társaság elnöksége és a Munkajog folyóirat szerkesztőbizottsága által közzétett: Összefoglaló egyes munkajogi szabályok alkalmazásáról a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet által elrendelt veszélyhelyzet időtartama

A Rendelet 6. cikkének tehát két fontos eleme van: egyfelől tartalmazza azon „eltérő szabályokat”, melyeket az Mt.-re nézve alkalmazni kellett, másfelől a felek megállapodásának szabad eltérése az Mt. lényegében bármely szabályától. Hangsúlyozni kell, hogy ezeknek a változásoknak az indoka a veszélyhelyzet időtartamára előírt tilalmak, korlátozások betartása, ezért e szabályokat kizárólag e célok érdekében lehetett alkalmazni, célhoz és határozott időtartamhoz kötöttek voltak.⁷

A tanulmány célja a Rendelet által meghatározott eltérő szabályok rövid bemutatása, illetve a jogszabály által megengedett abszolút diszpozitivitás témájának és az ezzel kapcsolatos dilemmáknak a körbejárása, valamint a kapcsolódó AB végzés rövid ismertetése.

2. Eltérő rendelkezések

A Rendelet 6. § (2) bekezdésében szerepelnek az Mt. azon szabályai, amelyek a veszélyhelyzet tartamára, plusz harminc napra módosultak. Ezek a módosult szabályok a kollektív szerződések tekintetében kógensék voltak a veszélyhelyzet időtartama alatt.⁸ Ez azt jelenti, hogy sem a veszélyhelyzet hatályba lépése előtt, sem pedig azt követően kötött kollektív szerződés nem térhetett el a határozott időre változó Mt.-beli szabályoktól.⁹ Gyulavári Tamás tanulmánya alapján négy pontba szedve tárgyalom e szabályokat.

A munkáltató a közölt munkaidő-beosztást az Mt. 97. § (5) bekezdése szerinti általános közlési szabályoktól¹⁰ eltérően is módosíthatta.¹¹ A munkáltató tehát bármikor, akár a munkavégzés alatt is módosíthatta a munkaidő-beosztást, ami lényegében kizárta a munkaidő-beosztástól eltérő rendkívüli munkavégzést,¹² és a bérpótlékot is.

A munkáltató a munkavállaló számára az otthoni munkavégzést és a távmunkavégzést egyoldalúan elrendelhetette.¹³ Az otthoni munka („home office”) esetében a munkavállalónak az egyes napokon nem a szokásos munkahelyen, hanem otthon kell munkaidőben munkát végeznie. Erre a felek megállapodásával mindig lehetőség van, de a munkáltató egyoldalúan is elrendelheti, évi maximum negyvennégy munkanapra.¹⁴ Az Mt.-től való eltéréssel ez annyiban változott, hogy a negyvennégy

alatt, 5. Elérhető: <https://munkajogilap.hu/osszefoglalo-egykes-munkajogi-szabalyok-alkalmazasrol-a-veszelyhelyzet-kihirdetesrol-szolo-40-2020-iii-11-korm-rendelet-atal-el-rendelt-veszelyhelyzet-idotartama-alatt/> (Letöltés: 2020.11.18.)

7 GYULAVÁRI Tamás: Veszélyhelyzet a munkajogban: szerződési szabadság és munkáltatói hatalom. *Fundamentum*, 2020/1. (77-78.o.)

8 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet 6. § (3) bekezdése

9 GYULAVÁRI Tamás 2020. (78.o.)

10 Mt. 97. § (5) A munkáltató a közölt munkaidő-beosztást, ha gazdálkodásában vagy működésében előre nem látható körülmény merül fel, a beosztás szerinti napi munkaidő kezdetét megelőzően legalább kilencvenhat órával korábban módosíthatja. A munkáltató a közölt munkaidő-beosztást a munkavállaló írásbeli kérésére is módosíthatja.

11 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelettel 6. § (2) bekezdés a) pont

12 Mt. 107. §

13 Rendelet 6. § (2) bekezdés b) pont

14 Mt. 53. § (1) bekezdés

napos korlát megszűnt: a veszélyhelyzet időtartamára, valamint az azt követő harminc napra a munkáltató folyamatos otthoni munka-végzést rendelhetett el.

A Rendelet kiegészítéséről szóló 104/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet¹⁵ alapján a munkáltató legfeljebb huszonnégy havi munkaidőkeretet rendelhetett el,¹⁶ illetve az e rendelet hatálya lépését megelőzően elrendelt munkaidőkeretet erre az időtartamra meghosszabbíthatta.¹⁷ A munkaidő mind a munkáltató gazdasági, mind a munkavállaló gazdasági és szociális érdekei szempontjából kiemelt jelentőségű munkafeltétel.¹⁸ Az eddig említett eltérések közül talán ez a legjelentősebb, mivel egyoldalú hatalmat adott a munkáltatóknak arra, hogy a munkaidőkeretben a munkavégzést a munkaidő beosztásával eltolja a veszélyhelyzet utáni időkre, és ehhez kétéves időkeretet kaptak. Ráadásul a már futó munkaidőkeretet is egyoldalúan módosíthatta a munkáltató, maximum kétéves időtartamra.

Tartalmaz egy sajátos eltérési lehetőséget a 104/2020.Korm. rendelet 1. § (3) bekezdése is, amely megtiltotta az eltérést néhány Mt.-ben szereplő szabálytól.¹⁹ Ezekről a szabályokról (99. §, 104–106. §) sem kollektív szerződés, sem a felek megállapodása nem térhetett el. E kögens szabályok kijelölésével a jogalkotó viszont korlátozta a Rendelet 6. § (4) bekezdése által megengedett abszolút diszpozitivitást. Kérdés viszont, hogy a jogalkotó miért csak ezeket a – munkaidőre vonatkozó – szabályokat tette kögennsé (napi, heti pihenőidő és pihenőnap), másokat pedig miért nem (alkotmányos jogok, uniós szabályok). Az is kérdéses, hogy miért tiltotta a kormányrendelet a kollektív szerződés eltérését a fenti szabályoktól, különösen a munkavállaló javára,²⁰ indokolatlanul beszűkítve ezzel a kollektív alku mozgásterét.²¹ Érdemes kiemelni, hogy a munkaidőkeret meghosszabbítása adott esetben átnyúlhat a járványhelyzet megszűntetését követő időszakra is, amikor a meghosszabbítás jogalapját képező jogszabályi rendelkezések már hatályukat veszítik. A 104/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet 4. §-a értelmében azonban a meghosszabbított munkaidőkeret alapján történő foglalkoztatást a veszélyhelyzet megszűnése nem érinti.²²

15 104/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet a koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet munkajogi szabályainak a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében történő kiegészítéséről

16 104/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés

17 104/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés

18 KÁRTYÁS Gábor: A munkaidő szabályok veszélyhelyzet idején Megvéd vagy gúzsba köt? *Magyar Munkajog E- Folyóirat*, 2020/1. (47.o.)

19 Az Mt. 99. §-ában, valamint az Mt. 104–106. §-ában foglaltaktól eltérni nem lehet, mely nem érinti az Mt. 135. § (4) bekezdésében foglalt eltérési lehetőséget.

20 GYULAVÁRI Tamás 2020. (78-80.o.)

21 SZABÓ Imre Szilárd: A járványhelyzet egyes munka- és szociális jogi dilemmái II. – Munkajogi elvi kérdések: a szociális párbeszéd és a kollektív szerződések mozgásteréről. *Glossa Iuridica*, 2020, különszám. (163.o.)

22 Összefoglaló egyes munkajogi szabályok alkalmazásáról a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet által elrendelt veszélyhelyzet időtartama alatt, 4. pont.

3. Abszolút diszpozitivitás

Ahogy már említésre került, a Rendelet 6. § (4) bekezdése szerint „a munkavállaló és a munkáltató az Mt. rendelkezéseitől külön megállapodásban eltérhetnek.” Ez azt jelenti, hogy elvileg az Mt. bármely szabályától szabadon – a munkavállaló előnyére és hátrányára is – el lehetett térni a felek megállapodásával. Egyes vélemények szerint ez „gyakorlatilag a munkajogot, mint jogágot zárójelbe teszi”, hiszen így „egyetlen szabálynak sincs valósan kötelező hatálya.”²³ Mások álláspontja szerint „ez lényegében visszatérést jelent a 19. század közepének munkajogi gondolkodásához, amely még a szerződés tartalmának korlátlan szabadságára épült.”²⁴ Bár e szabály (is) célhoz és határozott időtartamhoz kötött volt, mégis lényegében újraírta a munkajogi jogforrási hierarchia sztenderd rendszerét.²⁵

E fejezetben bemutatásra kerül néhány olyan releváns munkajogi jogintézmény, amelyek a vírushelyzet alatt különös figyelmet kaptak, kiterve ezek a kapcsán a felek megállapodásának lehetőségére, mozgásterére, valamint az ezzel kapcsolatos dilemmákra.

3.1. Állásidő

Az Mt. 51. § (1) bekezdése alapján a munkáltató köteles a munkavállalót a munkaszerződés és a munkaviszonyra vonatkozó szabályok szerint foglalkoztatni. A vírus megjelenését követően gyakran előfordultak olyan munkáltatói intézkedések, melyek célja, hogy a munkavállalót – elsősorban a fertőzés munkahelyen való megjelenésének megelőzése érdekében – távol tartsák szokásos munkavégzési helyétől. Ekkor a munkavállalót nem kötelezik más munkavégzésre, azaz nem foglalkoztatják. Egy ilyen intézkedés alapjául jellemzően nem hatósági vagy orvosi intézkedés (pl. elkülönítés, karantén) szolgál, hanem kizárólag a munkáltató mérlegelési jogkörében meghozott döntés.

Ennek kapcsán felmerül a kérdés, hogy a munkavállaló állásidőben jogosult-e munkabérré (alaplábér). Az Mt. 146. § (1) bekezdése szerint, ha a munkáltató foglalkoztatási kötelezettségének a beosztás szerinti munkaidőben nem tesz eleget (állásidő) – az elháríthatatlan külső okot kivéve – a munkavállalót alaplábér illeti meg. A szóban forgó esetben elháríthatatlan külső ok fennállta – az uralkodó szakmai vélemények értelmében – nem állapítható meg,²⁶ tehát a munkavállaló az állásidőben alaplábérére és az Mt. 147. §-a²⁷ szerinti bérpótléokra jogosult.

23 FODOR T. Gábor nyilatkozata. In: *A kormány gyakorlatilag megszüntette a munkajogot*. Mérce, 2020. 03. 19. Elérhető: <https://merce.hu/2020/03/19/a-kormany-gyakorlatilag-megszun-tette-a-munkajogot/> (Letöltés: 2020.11.18.)

24 GYULAVÁRI Tamás 2020. (75.o.)

25 Mt. 43. § (1) bekezdés

26 Összefoglaló egyes munkajogi szabályok alkalmazásáról a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet által elrendelt veszélyhelyzet időtartama alatt. 1.4. pont

27 Mt. 147. § A munkavállalót a 146. § (1) bekezdésben meghatározott díjazáson felül bér-

Megjegyzést érdemel, hogy a Rendelet tárgyalt 6. § (4) bekezdése alapján a felek eltérhettek ezektől a rendelkezésektől, akár a „gyengébb fél” hátrányára is. A munkavállaló tehát az alapbérnél alacsonyabb összegű díjazásban is részesülhetett, de érvényes volt (lehetett) az a megállapodás is, amely díjazás nélküli időszakként határozza meg az állásidőt.

A járványhelyzet első hulláma idején az is előfordult, hogy egyes munkáltatók tevékenységét, működését jogszabály korlátozta. Ilyen jogszabály a 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet,²⁸ amely például a vendéglátó üzleteket, mozikat működtető, a rendszeres zenés, táncos vagy (egy-egy) egyéb rendezvényeket szervező munkáltatók működését érintette, valamint – egyes kivételekkel – korlátozta az üzletek nyitvatartását. A működés teljes tilalma hiányának ellenére előállhatott az a helyzet, hogy e munkáltatói kör számára egyes munkavállalók foglalkoztatása átmenetileg csakugyan lehetetlenné vált. Ez az eset, azaz a munkáltató működésének jogszabály általi korlátozása tehát jellemzően minősülhet „elháríthatatlan külső oknak”, tehát foglalkoztatás hiányában a munkavállaló nem lesz díjazásra (alapbérre) jogosult. Ennek megítélése ugyanakkor csak az eset összes körülményének vizsgálatával lehetséges.²⁹ A Rendelet 6. § (4) bekezdése alapján a felek viszont az alapbér (vagy annak egy része) megfizetésében megállapodhattak.

A Kúria 2017-ben az első, ilyen tárgyú elvi bírósági határozatában nagyon szűken, korlátozottan értelmezte az elháríthatatlan külső ok fogalmát, (ami éles kritikákat váltott ki).³⁰

Az elvi bírósági határozat szerint „a munkáltató állásidő fizetési kötelezettsége alóli mentesülésének két feltétele közül az egyik (a külső ok) nem áll fenn abban az esetben, ha a munkáltató a foglalkoztatási kötelezettségét a munkavállalónak a munkakörére való egészségügyi alkalmatlansága miatt nem tudja teljesíteni, de a munkaviszonyt fenntartja.”³¹ Ezt követte az újabb, az elsőtől eltérő ítélete,³² mely szerint „Keresőképeség hiányában a munkáltatót foglalkoztatási kötelezettség nem terheli. Foglalkoztatási kötelezettség hiányában kizárt az állásidőre járó díjazás.”³³

A veszélyhelyzet folytán várható, hogy a Kúriának konkrét ügyekben kell majd újraértelmeznie az elháríthatatlan külső ok fogalmát.³⁴

pótlék is megilleti, ha a munkaidő-beosztása alapján bérpótléokra lett volna jogosult.

28 46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről (III.)

29 PÁL Lajos: A járványhelyzet egyes munka- és szociális jogi dilemmái III.- Munkajogi elvi kérdések: a foglalkoztatási és rendelkezésre állási köteleesség teljesítése a veszélyhelyzet tartama alatt. *Glossa Iuridica*, 2020, különszám. (175.o)

30 Lásd különösen PÁL Lajos: A foglalkoztatási köteleesség elmulasztása. *Munkajog*, 2017/1. (49-56.o.)

31 16/2017. számú munkaügyi elvi határozat.

32 Mfv.I.10.438/2018.

33 Mfv.I.10.438/2018.

34 GYULAVÁRI Tamás 2020. (76.o.)

3.2. A szabadság kiadása és kiadásának igénylése

A munkáltatónak azért jelent a járvány idején nagy terhet az állásidőre járó alapbér és esetenként bérpótlék fizetése, mert a bevételeik vagy megszűnt, vagy jelentős mértékben csökkent, a munkavállalókra pedig átmenetileg nincs szükségük. A legegyszerűbb megoldás ilyenkor a munkaviszony megszüntetése, vannak azonban a munkáltató kezében más áthidaló megoldások is. Az egyik ilyen a szabadság jogintézménye.³⁵

Ugyanakkor a szabadság azonnali kiadásának akadályát jelenthetik az Mt. előzetes tájékoztatásra,³⁶ közlésre³⁷ vonatkozó előírásai. Ilyen helyzetekben indokolt, hogy a jogalkotó fellépjen, és az általános körülmények között elfogadott korlátokat felülírja.³⁸ A Rendelet 6. § (4) bekezdése lehetővé tette azt is, hogy a felek megállapodással eltérjenek ezektől a rendelkezésektől, így lehetett rövidíteni, de akár el is lehetett hagyni a határidőket.

Az Mt. alapján a szabadság tartamára a munkavállalót távolléti díj illeti meg.³⁹ A többségi álláspont szerint ettől a rendelkezéstől a Rendelet 6. § (4) bekezdése alapján a felek megállapodása a munkavállaló hátrányára is eltérhetett. A kisebbségi vélemény szerint az ilyen tartalmú eltérés nem volt megengedett, mert az az Alaptörvény XVII. cikk (4) bekezdésébe ütközött volna, mely szerint minden munkavállalónak joga van a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz. Ez utóbbi állásponttal szemben felhozható, hogy az uralkodó felfogás szerint az Alaptörvénynek a magánjogi viszonyokra nézve nincs közvetlen hatálya.⁴⁰

3.3. A kötelező legkisebb munkabér, a garantált bérminimum

Az Mt. 136. § (1) bekezdése alapján teljes munkaidőben foglalkoztatott munkavállaló alapbére nem lehet kevesebb, mint a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér), illetve a garantált bérminimum mértéke. A Rendelet 6. § (4) bekezdése alapján a feleknek arra is lehetőségük volt, hogy ezektől a rendelkezésektől is eltérjenek, így elvileg megállapodhattak a 367/2019. (XII. 30.) Korm. rendeletben⁴¹ meghatározottaknál alacsonyabb összegű díjazásban.

35 Uo. (77.o.)

36 Mt. 122. § (4) bekezdés

37 Mt. 122. § (2) bekezdés

38 GERGELY Katalin: A járványhelyzet egyes munka- és szociális jogi dilemmái V.- A biztosítási jogviszony alakulása és hatása a társadalombiztosítási ellátásokra. *Glossa Iuridica*, 2020, különszám. (195.o.)

39 Mt. 146. § (3) bekezdés a) pont

40 Összefoglaló egyes munkajogi szabályok alkalmazásáról a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet által elrendelt veszélyhelyzet időtartama alatt, 1.3. pont

41 367/2019. (XII. 30.) Korm. rendelet a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról

A minimálbér megítélése eltérő (a támogatói szerint segít az életszínvonalat növelni, csökkenti a szegénységet, és a vállalkozásokat még hatékonyabb működésre sarkalja, a minimálbért ellenzők szerint a mértéke gyakran túl magas ahhoz, hogy pusztán hatékonyság-növeléssel kitermelhető legyen, sokszor elbocsátásokhoz vezet, tehát növeli a munkanélküliséget),⁴² de az vitathatatlan, hogy ez a magyar munkajog egyik alapvető jogintézményének minősül.⁴³ Mindenképpen megkérdőjelezendő annak a jogszabálynak és jogalkotói döntésnek a helyénvalósága, amely még az állam által meghatározott minimum bértől is lehetővé teszi az eltérést a munkavállaló hátrányára.

3.4. További dilemmák

A Rendelet által megengedett abszolút diszpozitivitással kapcsolatban számos gyakorlati kérdés felmerül. Például nem világos, hogy valóban abszolút „határtalan” volt-e a felek megállapodásának eltérési mozgástere az Mt-hez képest (a Rendelet szerint ennek egyetlen korlátja a célhoz kötöttség volt). Problémás, hogy még írásbeli formakénszert sem írt elő e megállapodásokra a Rendelet. Az is vitatott, hogy egy-egy „külön megállapodás” időbeli hatálya túlnyúlhat-e a veszélyhelyzet időszakán, különösen, ha az eltérés egyébként a munkavállalóra nézve kedvezőbb az adott helyzetben.⁴⁴

A Rendelet nem érintette a kollektív szerződés és a felek megállapodásának viszonyát, a felek megállapodása a kollektív szerződés bármely rendelkezésétől a veszélyhelyzet alatt is (főszabály szerint) csak a munkavállaló javára térhetett el.⁴⁵ Kérdés, hogy ezt a felek áthidalhatták-e akként, hogy megállapodásukban kifejezetten eltértek a kollektív szerződés és a felek megállapodása viszonyát (relatív diszpozitivitást) rendező törvényi szabálytól⁴⁶ is.

A gyakorlati dilemmákon túl vannak olyan elvi szempontok is, amelyek tükrében az abszolút diszpozitivitás kifejezetten aggályosnak tűnik, még veszélyhelyzetben is. Kun Attila már idézett tanulmánya ennek kapcsán három gondolatkörben vet fel elvi, dogmatikai aggályokat.⁴⁷

Első körben említi „a munkajogi szabályozás karakterisztikájából fakadó elvi aggályokat.” Mivel a munkajogban az individuális megállapodások szintjén nem érvényesül a felek egyensúlyi pozíciója, a munkajog egyik központi célja, hogy beavatkozzon a felek szerződéses viszonyába. A munkajogban tehát erőteljes a szociális védelmi cél,

42 https://hu.wikipedia.org/wiki/Minim%C3%A1lb%C3%A9r#Empirikus_kutat%C3%A1sok

43 KÉRI Ádám: Ezen fő munkajogi szabályoktól veszélyhelyzetben se térjen el! Elérhető: https://adozona.hu/koronavirus_jarvany/Ezen_fo_munkajogi_szabalyoktol_veszelyhelyz_CTAf4G (Letöltés: 2020.11.18.)

44 KUN Attila 2020. (147.o.)

45 Kivétel az önként vállalt túlmunka jogintézménye: Mt. 109. § (2) bekezdés, 135. § (3) bekezdés

46 Mt. 43. § (1) bekezdés

47 KUN Attila 2020. (148.o.)

ami jelentős részben közjogi eszközökkel, kógens szabályokkal realizálódik.⁴⁸ A teljes diszpozitivitás megengedése veszélybe sodorhatja e szociális védelmi célt, visszaélésekre adhat lehetőséget a munkáltató részéről.

Felmerülnek továbbá „nemzetközi jogi gyökerű” aggályok is. Számos munkajogi szabály bír nemzetközi jogi gyökerekkel, visszavezethető azokra (például az ILO⁴⁹ normáira, EU-s munkajogi normákra). Előkérdés, hogy a felek szerződési szabadsága meddig mehet el az ilyen, nemzetközi jogi pilléren (is) nyugvó nemzeti munkajogi szabályok „félre-tétele” során. Annyi bizonyos, hogy a munkajogban a teljes szerződési szabadság e szempont – a munkajog nagyfokú „nemzetköziesedése” – okán sem lehet teljesen korlátlan.⁵⁰

Kun Attila szót ejt továbbá „a munkajogi szabályozás céljából eredő aggályok” kérdésköréről is. Guy Davidov szerint a jogszabályokban rögzített munkavállalói jogoknak – kevés kivételtől eltekintve – kógens természetűnek kell lennie. Ezt nevezi ő a „nonwaivability” („leronthatatlanság”) elvének, amelyet a munkajog egyik lényegi elvi pillérének tart.⁵¹ Álláspontja szerint, a legtöbb esetben még a munkavállaló akarata ellenére is garantálni szükséges a munkavállalói jogok alóli teljes „kiszereződés” tilalmát.⁵²

3.5. Alkotmánybíróvási indítvány

2020. május 22-én 52 országgyűlési képviselő fordult az Alkotmánybírósághoz. Indítványukban a Rendelet 6. § (4) bekezdése alaptörvény-ellenességének, valamint nemzetközi szerződésbe ütközésének megállapítását és a hatálybalépésének időpontjára visszamenőleges hatályú megsemmisítését kérték.

A képviselők – többek között – az egyenlő bánásmód sérelmét állították beadványukban.⁵³

Az egyenlő bánásmód követelménye az Mt. számos rendelkezésében megjelenik.⁵⁴ Az a jogszabályi rendelkezés, amely lehetővé teszi az ettől való eltérést, alaptörvény-ellenes.

Az indítványozók állították a pihenéshez való jog sérelmét is. Ennek kapcsán arra hivatkoztak, hogy a pihenéshez való jog-és az éves fizetett szabadsághoz való jog⁵⁵ egyrészt az Alaptörvény által garantált jog, amely „a munkához való alapvető jogon keresztül alapjogi védelemben is részesül”,⁵⁶ másrészt egészségvédelmi rendelkezés, amely az

48 Uo. (149.o.)

49 Nemzetközi Munkaügyi Szervezet.

50 KUN Attila 2020. (151.o.)

51 DAVIDOV, Guy: Nonwaivability in Labour Law. *Oxford Journal of Legal Studies*, 2020, Forthcoming. (1.o.) Elérhető: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3559244 (Letöltés: 2020.11.18.)

52 KUN Attila 2020 (152.o.)

53 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XV. cikk (2)–(3) bekezdés

54 pl. a 12. §-a rendelkezik az egyenlő bánásmód követelményének munkajogi érvényesüléséről

55 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XVIII. cikk (4) bekezdés

56 Ezt támasztja alá az 1030/B/2004. AB határozat, amely szerint a pihenéshez való jog a

állampolgárok regenerálódását és egészséges életét biztosítja.⁵⁷ Ebben a körben az államnak, különös tekintettel a nemzetközi kötelezettségvállalásokra, intézményvédelmi kötelezettsége is jelentkezik. Hangsúlyozták, hogy „a jogalkotónak olyan jogi környezetet kell kialakítania, amely a pihenőidőhöz való jog biztosítására alkalmas. Ezek alapján egy olyan rendelkezés, amely a pihenőidő biztosítására vonatkozó törvényi szabályok alóli voltaképpen kiszereződés lehetőségét bevezeti, nem lehet összhangban az Alaptörvénnyel.”

Az Alkotmánybíróság az indítvány kapcsán érdemi vizsgálatot nem folytatott le, mivel a támadott Rendelet 2020. június 18-tól hatályát veszítette. Az Alkotmánybíróság főszabályként a hatályos jogszabályok alaptörvény-ellenességét vizsgálhatja, így a támadott jogszabályhely utólagos absztrakt normakontroll keretében történő vizsgálatára már nem volt lehetőség, így az indítványt visszautósította.

Az Alkotmánybíróság viszont megjegyezte, hogy a 2011. évi CLI. törvény⁵⁸ (a továbbiakban: Abtv.) 41. § (3) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság hatásköre kivételesen hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezés alkotmányosságának vizsgálatára is kiterjedhet, ha az konkrét ügyben még alkalmazandó. Az absztrakt utólagos normakontroll eljárásban már nem vizsgálható jogszabályi rendelkezés alkalmazása révén egy adott munkavállaló és egy adott munkáltató közötti konkrét munkaviszony kapcsán, a Rendelet 6. § (4) bekezdésére visszavezethető alkotmányossági kérdések, alap jogsérelmek tehát az egyedi érintettség igazolása mellett az Abtv. 26. §-a, és 27. §-a szerinti (alkotmányjogi panasz) eljárásokban kezdeményezhetők. Az Abtv. 25. §-a szerinti bírói kezdeményezés lehetősége is rendelkezésre áll, ha a már hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezések alkalmazás révén konkrét – az Alaptörvényben biztosított – jog sérelme merül fel.⁵⁹

4. Konklúzió

A rendeleti jogalkotás koncepciója két pillérrre épült: egyfelől a munkáltató egyoldalú hatalmának erősítésére, másfelől a felek szinte korlátlan szerződési szabadságára.⁶⁰ A jogalkotó azt szerette volna elősegíteni, hogy a munkáltató azonnal hozzá tudja igazítani a foglalkoztatás szabályait a válsághelyzethez, ehhez kapcsolódóan teret engedve az abszolút diszpozitivitásnak is.

A jogalkotónak viszont (kiküszöbölve a jogbizonytalanságot) pontosan meg kellett volna jelölni az Mt. azon szabályait, amelyektől a munkavállaló hátrányára is el lehet térni, illetve amelyektől biztosan nem lehet mégsem eltérni⁶¹ (pl. alkotmányjogi,

munkához való jog lényeges összetevője.

57 3076/2020. (III. 18.) AB határozat, 3378/2019. (XII. 19.) AB határozat

58 2011. évi CLI. törvény az Alkotmánybíróságról

59 3326/2020. (VIII. 5.) AB végzés. Elérhető: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/AB15BD5F76AA9C90C1258575005C060F?OpenDocument> (Letöltés: 2020.11.18.)

60 GYULAVÁRI Tamás 2020. (83.o.)

61 Megemlítendő ugyanakkor, hogy a 104/2020. kormányrendelet részben eleget tett ennek a követelménynek

nemzetközi jogi pilléreken nyugvó rendelkezések).⁶²

Ezen túl a „nonwaivability” melletti érvek a veszélyhelyzeti – bizonytalan, stresszes stb. – szerződési szituációban különösen relevánsak (például torzuló alkupozíciók, alulinformáltság, korlátozott racionalitás miatt). Mindezek tükrében rendkívül aggályos iránynak tekinthető a munkajogi normák egyéni megállapodással való leronthatóságának lehetősége.⁶³

Forrásjegyzék:

Joganyag

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

104/2020. (IV. 10.) Korm. rendelet a koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről szóló 47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet munkajogi szabályainak a Gazdaságvédelmi Akcióterv keretében történő kiegészítéséről

2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről

40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet veszélyhelyzet kihirdetéséről

46/2020. (III. 16.) Korm. rendelet az élet- és vagyónbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében elrendelt veszélyhelyzet során teendő intézkedésekről (III.)

47/2020. (III. 18.) Korm. rendelet a koronavírus világjárvány nemzetgazdaságot érintő hatásának enyhítése érdekében szükséges azonnali intézkedésekről

16/2017. számú munkaügyi elvi határozat.

Mfv.I.10.438/2018,

1030/B/2004. AB határozat

3076/2020. (III. 18.) AB határozat

3326/2020. (VIII. 5.) AB végzés

3378/2019. (XII. 19.) AB határozat

64/1991. (XII. 17.) AB határozat

Szakirodalom

A Magyar Munkajogi Társaság elnöksége és a Munkajog folyóirat szerkesztőbizottsága által közzétett: Összefoglaló egyes munkajogi szabályok alkalmazásáról a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet által elrendelt veszélyhelyzet időtartama alatt. Elérhető: <https://munkajogilap.hu/osszefoglalo-egy-es-munkajogi-szabalyok-alkalmazasarol-a-veszelyhelyzet-kihirdeteserol-szo->

62 KUN Attila 2020. (147.o.)

63 KUN Attila 2020. (156.o.)

lo-40-2020-iii-11-korm-rendelet-altal-elrendelt-veszelyhelyzet-idotartama-alatt/ (2020. 11. 18.)

BERKE Gyula: Munkajog veszélyhelyzetben. In: Pál Lajos-Petrovics Zoltán (Szerk.): Visegrád 17.0 A XVII. Magyar Munkajogi Konferencia szerkesztett előadásai, Wolters Kluwer, Budapest, 2020.

DAVIDOV, Guy: Nonwaivability in Labour Law. *Oxford Journal of Legal Studies*, 2020, Forthcoming. Elérhető: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3559244 (Letöltés: 2020.11.18.)

FODOR T. Gábor nyilatkozata. In: A kormány gyakorlatilag megszüntette a munkajogot. Mércse, 2020. 03. 19. Elérhető: <https://merce.hu/2020/03/19/a-kormany-gyakorlatilag-megszuntette-a-munkajogot/> (Letöltés: 2020.11.18.)

GERGELY Katalin: A járványhelyzet egyes munka- és szociális jogi dilemmái V.- A biztosítási jogviszony alakulása és hatása a társadalombiztosítási ellátásokra. *Glossa Iuridica*, 2020, különszám.

GYULAVÁRI Tamás: Veszélyhelyzet a munkajogban: szerződési szabadság és munkáltatói hatalom. *Fundamentum*, 2020/1. Elérhető: https://www.researchgate.net/publication/344466323_Veszelyhelyzet_a_munkajogban_szerzodesi_szabadsag_es_munkaltatoi_hatalom (Letöltés: 2020.11.18.)

KÁRTYÁS Gábor: A munkaidő szabályok veszélyhelyzet idején Megvéd vagy gúzsba köt? *Magyar Munkajog E- Folyóirat*, 2020/1.

KÉRI Ádám: Ezen fő munkajogi szabályoktól veszélyhelyzetben se térjen el! Elérhető: https://adozona.hu/koronavirus_jarvany/Ezen_fo_munkajogi_szabalyoktol_veszelyhelyz_CTAF4G (Letöltés: 2020.11.18.)

KUN Attila: A járványhelyzet egyes munka- és szociális jogi dilemmái I. – Munkajogi elvi kérdések: a felek (munkáltató és munkavállaló) egyéni megállapodásainak mozgásteréről. *Glossa Iuridica*, 2020, különszám.

PÁL Lajos: A járványhelyzet egyes munka- és szociális jogi dilemmái III.- Munkajogi elvi kérdések: a foglalkoztatási és rendelkezésre állási köteleesség teljesítése a veszélyhelyzet tartama alatt. *Glossa Iuridica*, 2020, különszám.

SZABÓ Imre Szilárd: A járványhelyzet egyes munka- és szociális jogi dilemmái II. – Munkajogi elvi kérdések: a szociális párbeszéd és a kollektív szerződések mozgásteréről. *Glossa Iuridica*, 2020, különszám.

Tárgyszavak:

munkajog, vírus, jogforrási rendszer, abszolút diszpozitivitás, szerződési szabadság

GONDOLATOK A SZÁMVITELI BESZÁMOLÓKBAN KÖZZÉTETT PÉNZÜGYI ADATOK HITELESSÉGÉRŐL, A TÁRSASÁGI ADÓ BEVALLÁSOK ÖNELLENŐRZÉSE KAPCSÁN

(... avagy miként merülhet fel a család egyfajta kockázata a vállalatok működése során, a jelenleg hatályos hazai jogszabályi környezetben?)

1. Bevezetés

Jelen eszmefuttatásomban egy olyan létező problémára kívánok rávilágítani, amely a jelenleg hatályos hazai jogi szabályozás következtében tökéletes táptalaja lehet a visszaéléseknek, a családok legkülönbébb változatainak. Az általam bemutatandó probléma álláspontom szerint olyan kockázatokat rejt magában, amelyek tényénél fogva az bizvást közérdeklődésre tarthat számot. Előre kívánom bocsátani, hogy nem célom de lege ferenda javaslatok megfogalmazása, nem kívánok a jelenlegi számviteli jogszabályok megreformálására javaslatot tenni. Ez nem tisztem, erre nem kaptam senkitől felkérést, de mindig izgalmas feladat egy olyan problémán elmélkedni, amelyről ki-ki eldöntheti, hogy csupán inkonzekvens jogi szabályozásról, avagy ordító joghézagról van szó. Nem tudom, hogy a szabályozás következetlensége vagy annak hézagos volta a jogalkotás szándékolt állapotát tükrözi vissza, avagy csupán elkerülte a jogalkotó figyelmét a párhuzamosság okán az inkoherencia. Nem kívánok találgatásokba bocsátkozni sem, de egyértelműen belátható, hogy a jelenlegi állapot fennmaradása ösztársadalmi érdeket sérthet. Ahogyan a Covid-19 vírus sem válogatja meg áldozatait, úgy egy szerencsétlen szabályozási környezet sem tesz szükségyszerűen különbséget a gazdaság szereplőit, az üzleti partnereket, a tényleges és potenciális befektetők között azok valamely csoportképző jellemzője mentén. No de miről is van szó?

2. A csalásról és annak kockázatáról

A számviteli beszámolókból közzétett pénzügyi adatok hitelessége kapcsán felmerülő csalások meghatározása kapcsán nem szorítkozhatunk a klasszikus büntetőjogi értelemben vett csalásra, illetve annak valamely sui generis változatára. Ez ugyanis

¹ KRE ÁJK Doktori Iskola hallgatója, témavezető: Prof. Dr. Tóth Mihály egyetemi tanár, társ-témavezető: Dr. habil. Czine Ágnes egyetemi docens

némi leegyszerűsítést és némi torzítást eredményezne. A tanulmányomban felvázolt gondolatmenet során tekintsünk a csalásra, illetve annak kockázatára úgy, mintha azt szociológiai, kriminológiai értelemben vennénk alapul. Tudományos igazolást nem igényel annak felismerése, hogy a kockázat minden üzletszerű gazdasági tevékenység (vállalkozás) végzése, folytatása során jelentkezik, jellemzően a nagyobb profit realizálásának reményében többet kell kockáztatni. Mindez akár köztudomású tényként értékelhető. Ahhoz sem szükséges statisztikai alátámasztás, hogy a család kockázata minden vállalkozás velejárója, de az markánsan jelenik meg a banküzem működése (főként a hitelezési tevékenység) és az egyéni befektetési / befektetői döntések meghozatala során. Úgy gondolom, hogy a család kockázata célzott jogalkotással redukálható, még ha teljes mértékben nem is küszöbölhető ki, ahogyan a csalásos esetek látenciája a hatékony bűnüldözés és büntető igazságszolgáltatás révén csökkenthető. Azt gondolom továbbá, hogy a vállalkozók, a befektetők, avagy éppen az elemzők, amikor számba veszik, és egyenként értékelik mindazon kockázatokat, amelyek a vizsgált (érintett) vállalkozásnál reálisan felmerülhetnek, akkor különös figyelmet fordítanak a szabályozási (jogi) kockázatra, avagy azokra a kockázatokra, amelyek egy szabályozási hiba kapcsán merülhetnek fel. Ez utóbbi esetben, amennyiben a vállalkozás érdekében még érdekképviseleti szerveiken keresztül sem tudnak hathatós lépéseket tenni, sajnálkozva tapasztalhatják meg azt a tehetetlenséget, amit akkor tapasztal az ember, amikor felismeri a megoldást a problémájára, tudja, hogy az amúgy orvosolható lenne, de saját erőforrásai révén nem tud a helyzetén változtatni.

3. Néhány gondolat a nehéz esetekről

Tapasztalatból tudom, hogy a pénzmosás az egyik legnehezebben felderíthető bűncselekmény-típus, mert egyszerűen fogalmazva a teljes mértékben jogsértő cselekmény leplezése önmagában véve jogszerű ügyletekkel mehet végbe, ahol az alapul fekvő bűncselekmény valamilyen csalásban is megnyilvánulhat. Ha az alapcselekmény elkövetője úgymond „kiesik” a felelősségre vonható személyek köréből, mert eltűnik, meghal, a hozzá köthető (érintett) vállalkozás fantomizálódik, szándékolatlan csödbe megy, felszámolás alá kerül, akkor mindez a jogérvényesítés során képez akadályt, éspedig nem csupán büntető ügyekben. Amennyiben a jogsértést elkövető személy, vállalkozás egy olyan – egyébként jogszerűen kialakított – bonyolult céghálózatban helyezkedik el, amelynél a tulajdonosi viszonyok, az egymás közötti tranzakciók áttekinthetetlenek, az tulajdonképpen a fent említett kiesés egyik eseteként vehető számba, de ebben az esetben már a felderíthetőség és a jogérvényesítés kapcsán is nehéz esettel lehet dolgunk. Annál pedig álláspontom szerint nincs problematikusabb nehéz eset, ha egy joghézag létezése révén maga a tökéletlen jogszabály biztosít olyan lehetőséget (jogintézményt) az „elkövetőnek”, hogy ő utóbb, élve a törvény biztosította jogával, korrigálhassa (jóvá tegye) eredeti magatartását/mulasztását. Gondoljunk csak bele, olyan ez, mint annak a kötelezettségeiről egyébként teljesen megfélelmező

kettősállampolgárnak az esete, aki a pillanatnyi érdekeinek megfelelően mindig azt az útlevelet húzza elő a zsebéből, amellyel a jogait a leghatékonyabban érvényesíteni tudja.

4. A beszámolási kötelezettségről dióhéjban

A számviteli törvényről szóló 2000. évi C. törvény szabályozza a beszámolási kötelezettséget, mely a számviteli információs rendszer központi jogintézménye. A 3. § (1) bekezdés 1. pontja értelmében e kötelezettség alanya a „gazdálkodó”, azaz a vállalkozó, az államháztartás szervezetei, az egyéb szervezet, a Magyar Nemzeti Bank, és az általuk, illetve a természetes személy által alapított egészségügyi, szociális és oktatási intézmény. A vállalkozó definícióját a törvény taxatív felsorolja, ennek pontos ismertetése helyett csak rá kívánok mutatni néhány példával, hogy milyen tág személyi kör tartozik e fogalom alá. Ide tartozik minden olyan gazdálkodó, amely a saját nevében és kockázatára nyereség- és vagyonszerzés céljából üzletszerűen, ellenérték fejében termelő vagy szolgáltató tevékenységet végez, ideértve a hitelintézetet, a pénzügyi vállalkozást, a befektetési vállalkozást és a biztosítót is, de ide tartoznak a nonprofit gazdasági társaságok, az egyesülések, a szövetkezetek különféle típusai is, azaz megállapíthatjuk, hogy a számviteli törvény gazdálkodó kategóriájába sorolt vállalkozók köre szinte a teljes gazdaságot átfogja.

A beszámolási kötelezettség lényege hazánkban, ahogy a világon mindenhol, ugyanaz. Az egyik legismertebb hazai számviteli tankönyv is világosan fogalmaz, mely szerint a beszámoló célja az információs szolgáltatás. A piacgazdaság működéséhez ugyanis nélkülözhetetlen, hogy a piac szereplői számára hozzáférhetően, döntéseik megalapozása érdekében objektív információk álljanak rendelkezésre mind a vállalkozók, mind a nem nyereségorientált szervezetek, valamint az egyéb gazdálkodást folytató szervezetek vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetéről és azok alakulásáról.² A számviteli törvény 4. § (1) és (2) bekezdése értelmében a gazdálkodónak a működéséről, a vagyoni, pénzügyi és jövedelmi helyzetéről az üzleti év könyveinek zárását követően könyvvezetéssel alátámasztott beszámolót kell készítenie, melynek megbízható és valós összképet kell adnia a gazdálkodó vagyonáról, annak összetételéről (eszközeiről és forrásairól), pénzügyi helyzetéről és tevékenysége eredményéről. A beszámolókat egyes fajtái természetesen eltérő részletes kimutatásokat, adattartalmakat követelnek meg, és ezen is túlmenően a nyilvánosan működő részvénytársaságokra vagy azokra a vállalatokra, amelyek a nemzetközi pénzügyi beszámolási standardokat alkalmazzák, még szigorúbb jelentéstételi kötelezettség vonatkozik, és e kötelezettségük teljesítése esetükben nem évenként egyszer, hanem jellemzően negyedévenként jelentkezik. Összességében azt mondhatjuk, hogy a beszámolási kötelezettség három részkötelezettségből tevődik össze: az elkészítésből, a létbe helyezésből és a közzétételből.

Az elkészítés mindig az üzleti év fordulónapjára (tipikusan december 31. napjára)

2 Sztanó Imre: A számvitel alapjai, Perfekt Gazdasági Tanácsadó, Oktató és Kiadó Zrt., Budapest, 2019, p. 95.

vonatkozik, az elkészített beszámoló jóváhagyása jellemzően az adott gazdálkodó legfőbb döntéshozó szervének hatáskörébe tartozik, és e helyen tartom fontosnak megemlíteni, hogy mind a mérleg, mind az eredménykimutatás valamennyi sora tartalmazza az előző évi számadatokat, mely az összehasonlítást biztosítja. A letétbe helyezés azt jelenti, hogy a kettős könyvvitelt vezető, cégjegyzékbe bejegyzett vállalkozók kötelesek többek között a jóváhagyott éves beszámolót, egyszerűsített éves beszámolót, a könyvvizsgálói záradékot (ha van ilyen) letétbe helyezni ugyanolyan formában és tartalommal (szövegezésben), mint amelynek alapján a könyvvizsgáló az éves beszámolót vagy az egyszerűsített éves beszámolót felülvizsgálta. A közzététel pedig még ezen is túlmutató részkötelezettség. E szerint kettős könyvvitelt vezető vállalkozók (ideértve a külföldi székhelyű vállalkozás magyarországi fióktelepét is) kötelesek az éves beszámolót, illetve az egyszerűsített éves beszámolót, - kötelező könyvvizsgálat esetén könyvvizsgálói záradékot vagy a záradék megadásának elutasítását is tartalmazó független könyvvizsgálói jelentést az elektronikus beszámoló portálon (www.e-beszamolo.im.gov.hu) közzétenni. E honlapot az Igazságügyi Minisztérium Céginformációs és az Elektronikus Cégeljárásban Közreműködő Szolgálat tartja fenn és működteti, amely mindenki számára ingyenesen hozzáférhető. Amint az az idézett normaszövegből kitűnik, némiképp eltérő a fenti részkötelezettségek alanyi köre, mert amíg (valamilyen formában) beszámolót a gazdálkodók készítenek, addig a közzétételről már csak a kettős könyvvitelt vezető vállalkozóknak kell gondoskodniuk, és a letétbe helyezés ez utóbbiak közül is már csak a cégjegyzékbe bejegyzettekre vonatkozik. Nem vitás, hogy a beszámoló elkészítése a közzétételben és a letétbe helyezésben nyeri el értelmét. Megállapíthatjuk tehát, hogy a beszámolási rendszer lényege leegyszerűsítve az, hogy utólagosan, évente egyszer, az előző üzleti évről, könyvvezetéssel, jobb esetben könyvvizsgálattal alátámasztott pénzügyi adatokhoz jusson bárki, aki üzleti kapcsolatba kíván lépni egy vállalkozással.

E helyen kell még röviden említést tenni a lényegesség számviteli alapelvéről, mely a beszámoló szempontjából azt jelenti, hogy lényegesnek minősül minden olyan információ, amelynek elhagyása vagy téves bemutatása befolyásolhatja a felhasználóknak a beszámoló alapján hozott gazdasági döntéseit. A lényegesség függ a tétel vagy tévedés nagyságától, ahogyan az az elhagyás vagy a téves bemutatás adott körülményei között megítélhető.³

5. A társasági adóról és a társasági adóbevallásról

Hazánkban fenti jogintézményeket a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi CXXXI. törvény szabályozza. Az adó alanyait a törvény egy hosszú taxatív felsorolásban határozza meg. A számviteli törvényben nevesített beszámolási kötelezettséggel érintettnél szélesebb személyi kör tartozik ide, mint pl.: az ügyvédi

3 Kardos Péter – Szakács Imre – Tóth Mihály: A számvitel nagy kézikönyve 2010, Complex Kiadó Kft., Budapest, 2010, p. 18.

iroda, a végrehajtói iroda, a szabadalmi ügyvivői iroda, a Munkavállalói Résztulajdonosi Program szervezete, az európai kutatási infrastruktúráért felelős konzorcium, a vagyonkezelő alapítvány, de az alapkategóriaként nevesített gazdasági társaságok között szerepel még a szabályozott ingatlanbefektetési elővállalkozás, a szabályozott ingatlanbefektetési társaság és a szabályozott ingatlanbefektetési projektársaság is. Természetes a hosszú felsorolás, mert adóról van szó, az állam bevételi érdekeinek biztosítása szempontjából fontos, hogy minél többen tartozzanak ide. A cél az adóalanynál az adóévben keletkezett nyereség megadóztatása. Érvényesítése önadózással, társasági adóbevallás elkészítésével, a társasági adó bevallásban megállapított adóalapra vetített adókulccsal történik, figyelembe véve természetesen az adóalap számításánál a korrekciós tételeket, illetve az egyes adókedvezményeket, mentességeket, melyek révén meghatározásra kerül az adófizetési kötelezettség. Fontosnak tartom kihangsúlyozni azt, hogy társasági adóbevallás tervezeteket még nem készít az állami adóhatóság, itt még nem tartunk. Még ennél is fontosabb ugyanakkor, hogy egy tao-bevallás szerkezeti felépítése megegyezik a beszámoló, különösen az eredménykimutatás egyes soraival, értelemszerű tehát, hogy a mindkét dokumentációban szereplő azonos sorok adattartalma megegyezik. Egy beszámolóból el lehet készíteni egy tao-bevallást és fordítva. Amennyiben valamilyen különös ok folytán mégis eltérő adatokat mutatna a két dokumentum, úgy el lehet kezdeni felkutatni, hogy hol a hiba. A két dokumentum benyújtási határidejében sem mutatkozik számottevő különbség.

6. Az önellenőrzéshez való jog lényege és tartalma

Ezt követően témánk kifejtése szempontjából szót kell ejteni röviden egy speciális adójogi jogintézményről, az önellenőrzéshez való jogról, illetve annak kapcsán az önellenőrzéssel módosított adóbevallásokról. Mindezt az adózás rendjéről szóló 2017. évi CL. törvény szabályozza. A törvény 54. § (1) bekezdése biztosítja ezt a jogot az adózóknak, mely szerint önadózás, illetve adóbeszedés útján megállapított vagy megállapítani elmulasztott adót, adóalapot és a költségvetési támogatást az adózó önellenőrzés keretében – önellenőrzési adóbevallás benyújtásával helyesbíti. Ugyan-ezen jogszabályhely meghatározza a jogintézmény lényegét, mely abban áll, hogy ha nem a jogszabályoknak megfelelően került megállapításra az adó, a költségvetési támogatás alapja, összege, avagy számítási hiba vagy más elírás miatt a bevallás hibás, akkor korrekció szükséges. Az önellenőrzés határideje tekintetében a törvény liberális szemléletet tükröz, arra az adó megállapításához való jog elévülési idején belül (azaz a bevallás évének utolsó napjától számított 5 év elteltéig) kerülhet sor, és csupán egy – egyébként racionálisan teljesen indokolt – időbeli korlát létezik, mely szerint legfeljebb az adóellenőrzés megkezdéséig (a gyakorlatban az ellenőrzéshez kapcsolódó megbízólevél adózó általi átvételéig) lehet ezt a jogot gyakorolni. Mennyiségi korlát, továbbá, hogy egy adóbevallás vonatkozásában csak egy alkalommal van helye önellenőrzésnek. A társasági adóbevallások önellenőrzése kapcsán feltárt nem jelentős

hiba elszámolása nem a korábbi (a hiba keletkezésével érintett) adóévet, hanem az aktuális adóév eredményét érinti. Az adóellenőrzéshez hasonlóan az önellenőrzéssel megállapított költség, ráfordítás, valamint az adóévi nettó árbevétel, bevétel, aktivált saját teljesítmény csökkentése egyaránt növelik az adózás előtti eredményt.⁴

7. A csalások, visszaélések táptalaja

Feltételezem, hogy a jogalkotó szándéka e jog biztosításával az lehetett, hogy szorgalmazza a korrekciók révén immár minden tekintetben hajszálpontossá vált, valós adatokat tartalmazó, tökéletes adóbevallások elkészítését és benyújtását, még azon az áron is, ha ez többlet-adminisztrációt teremt, illetve az akár öt év távlatából valósnak tekintett (hitt) adóbevallások felforgatásával jár együtt, és pedig néhány kivételtől eltekintve bármely adónemben. Az önellenőrzési jog gyakorlásának az ára legfeljebb az adózót terhelő önellenőrzési pótlék lehet, feltéve, hogy az önellenőrzéssel módosított bevallás kötelezettségnövekedéssel jár. Megállapíthatjuk tehát, hogy a társasági adóbevallások is öt évre visszamenőleg önellenőrzéssel korrigálhatók, ami *horribile dictu* azt is eredményezheti, hogy egy ilyen régen benyújtott tao-bevallást minden adatsorában a nulla és a végtelen közötti skálán korrigálok – természetesen úgy, hogy azt állítom, hogy a hibát feltártam, és a korrigált bevallás már a tényleges adatokat fogja tartalmazni. A számszaki adatok változása még egy az eredeti bevalláshoz képest csupán egy nappal később benyújtott önellenőrzési bevallás esetén is elméletileg korlátlan lehet, mert a korrekció mértékére nincs összegszerű megkötés. Módosulhatnak tehát a legfontosabb információkat tartalmazó adatsorok, az értékesítés nettó árbevétele, a pénzeszközök, a követelések állományi adatai, és a rövid lejáratú kötelezettségek állománya is. A lényeg az, hogy a tao-bevallást – a számviteli beszámolóval ellentétben – nem kell közzétenni, következésképpen az önellenőrzéssel módosított tao-bevallást sem.

8. Zárszó: a számviteli és az adózási jogszabályok relációja

A két jogterület szabályozása kapcsán feltételezhető egy érdekazonosság, mely szerint az állami adóbevételek biztosítása érdekében szükséges egy mindenre kiterjedő, rendkívül precíz számviteli szabályrendszer, mely nélkül nincs és nem is képzelhető el hatékony adóztatás. Azonosítható ugyanakkor egy érdekkülönbség is, mely a tájékoztatási funkció szemszögéből mutatkozik meg. A számvitel egy külső és belső tájékoztatási igényt kielégítő információs rendszert jelenít meg különféle jogszabályokban, míg az adójog öncélúan szabályoz, az állam érdekét helyezi előtérbe, azonosul az adóbevételek biztosításán, nem terjeszkedik túl.

Ezek után feltehetjük az alábbi kérdéseket: Az adózási jogok meddig terjedhetnek?

4 Bokor Csaba – Borók Tímea – Futó Gábor – Palotai Kinga – Szatmári László – Szilovics Csaba: Adó 2019 magyarázatok, Penta Unió Zrt., Budapest, 2019, pp. 193-194.

Közérdekből szigorítható-e az önellenőrzési jog gyakorlásának a jelenlegi rendszere a csalás kockázatának redukálása érdekében? Előírható-e a beszámoló közzétételére kötelezett adózók számára az önellenőrzés keretében módosított társasági adóbevallással utóbb módosult pénzügyi adatok rövid határidőn belüli közzététele, és ha igen, milyen formában?

Álláspontom szerint egyetérthetünk Tóth Mihály professzor azon gondolatával, mely szerint alapvetően helyesnek bizonyult azon elgondolás, hogy a szaktörvényekbe szétszórt büntető törvénykönyvek helyett egységes új Btk. született hazánkban. Látnunk kell azonban, hogy ha nem is a hagyományosan keretet kitöltő jogszabályok révén, hanem a tényállások alkalmazásához nélkülözhetetlen háttérnormák, mögöttes részletszabályok áradata folytán az utóbbi időben olyan mennyiségű joganyaggal kell folyamatosan megküzdenünk (főként a gazdasági bűncselekmények területén), ami már a büntető jogalkalmazás kiszámíthatóságát fenyegeti.⁵ Ehhez én csak annyit tennék hozzá, hogy amennyiben a fent említett háttérnormák egymással nem alkotnak koherens rendszert, úgy az adott esetben elősegítheti a gazdasági bűncselekmények elkövetését és a gazdasági bűnözés látenciáját is.

Forrásjegyzék:

- Sztanó Imre: A számvitel alapjai, Perfekt Gazdasági Tanácsadó, Oktató és Kiadó Zrt., Budapest, 2019
- Kardos Péter – Szakács Imre – Tóth Mihály: A számvitel nagy kézikönyve 2010, Complex Kiadó Kft., Budapest, 2010 (szerk.: Szakács Imre)
- Bokor Csaba – Borók Tímea – Futó Gábor – Palotai Kinga – Szatmári László – Szilovics Csaba: Adó 2019 magyarázatok, Penta Unió Zrt., Budapest, 2019 (szerk.: Herich György)
- Tóth Mihály: Örök kérdések és bizonytalan válaszok az ezredforduló évtizedeinek büntetőjogi világából – Válogatott írások, HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó Kft., Budapest, 2020

5 Tóth Mihály: Örök kérdések és bizonytalan válaszok az ezredforduló évtizedeinek büntetőjogi világából – Válogatott írások, HVG-ORAC Lap- és könyvkiadó Kft., Budapest, 2020, p. 291.

A FEDEZETELVONÓ SZERZŐDÉSEK ÉS A NYILVÁNTARTÁSOK KAPCSOLÓDÁSI PONTJAI

1. Az ingatlan-nyilvántartás története, valamint a nyilvánosság elve és közhitelesség elvének kialakulása

Jelen rövid tanulmány a különböző állami nyilvántartások és a fedezetelvonó szerződések kapcsolatát járja körül, azzal a céllal, hogy a nyilvántartások jogvédelmi előnyeit és jogvédelmi korlátait is bemutassa. A nyilvántartások szabályozásával a jogalkotó igyekszik megteremteni a hitelezői és az adósi jogvédelem egyensúlyát.

Bevezetésként érdemes egy rövid pillantást vetni az egyik legfontosabb közhiteles nyilvántartásra az ingatlanügyi hatóság által vezetett ingatlan-nyilvántartásra. Az ingatlan-nyilvántartás két – a fedezetelvonó szerződések szempontjából is jelentőséggel bíró elve – a nyilvánosság és a közhitelesség elve, amelyek már az 1855. évi telekkönyvi rendelet szabályozásában is megjelentek.

A második világháború előtti magánjogi jogirodalmunkban a telekkönyv alapelveivel foglalkozott többek között Szladits Károly,² Sárffy Andor³ és Kolosváry Bálint.⁴

Hatályos jogunk külön kezeli az ingatlan-nyilvántartási anyagi jogot (régébb telekkönyvi anyagi jog), amelyet a jogalkotó a Ptk-ban helyezett el és az ingatlan-nyilvántartási alaki jogot (régébben telekkönyvi alaki jog), amelyek szabályait az Inyvtv. szabályozza. A nyilvánosság elvét (amelyet régi jogirodalomban publicitas-nak neveztek) a Ptk. 5:166. § rögzíti, amely szerint ingatlan-nyilvántartás tulajdoni lap, illetőleg térkép tartalmát bárki megismerheti, így ezáltal a forgalom szempontjából biztosítva van, annak védelmi funkciója.

A közhitelesség elvét a Polgári Törvénykönyvről szól 2013. évi törvény (a továbbiakban Ptk.) 5:170. §-a rögzíti, amely szerint az ingatlan-nyilvántartása bejegyzett jogok, illetőleg a feljegyzett tények fennállását hitelesen tanúsítja. Ehhez képest ezen elv tartalmát pedig a Ptk. 5:171. § bontja ki, amely alapján senki sem hivatkozhat arra, hogy az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogról, vagy feljegyzett tényről nem tudott.

1 PhD hallgató, Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola ÁJK Doktori Iskola hallgatója, témavezetők: Dr. habil. Boóc Ádám tanszékvezető egyetemi docens (KRE ÁJK), Dr. Pozsonyi Norbert PhD. egyetemi adjunktus (SZTE ÁJK)

2 Szladits Károly: In. Fűherer Imre (szerk.) Magyar telekkönyvi anyagi jog különös tekintettel az osztrák polgári törvénykönyvre Budapest s. n. 1921.

3 Sárffy Andor: Telekkönyvi rendtartás Budapest Stádium Rt. 1941

4 Kolosváry Bálint: Magyar Magánjog Budapest Politzer-féle Könyvkiadó Vállalat 1907

Az ingatlan-nyilvántartás teljes és valós képet mutat az ingatlanról, *publica fides* jellegű.⁵

Az ingatlan-nyilvántartás következő mérföldköve 1972. év, amikor egységessé válik, az ingatlan-nyilvántartás, megszűnik a telekkönyv és földkönyv külön nyilvántartás.

Fontos lépcső az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CLXI. törvény (a továbbiakban Inytv), amely 2003. április 14. napján indult Takarnet szolgáltatást is szabályozza, amelyen keresztül elektronikusan is lekérhetőek a tulajdoni lapok.

Az ingatlan-nyilvántartási jogunk történetének igen nagy vonalakban való áttekintését követően vessük egy pillantást a jövőre is. Az ingatlan-nyilvántartás jövője az elektronikus ingatlan-nyilvántartás (E-ING projekt) lesz. Az új elektronikus ingatlan-nyilvántartás teljesen új mérföldkő, mert az ingatlan-nyilvántartásban a változásokat szerződést szerkesztő jogi képviselők fogják bejegyezni, hét bármely napjának bármely órájában. Kiemelendő még, hogy az új ingatlan-nyilvántartás során a különböző állami adatbázisokat is összekötik majd az, eljárás egyszerűsítése érdekében (pl. lakcímnnyilvántartás, népesség nyilvántartás).

Ez által új Ptk. kodifikációja kapcsán is felmerült, azon kérdésre is pont került, hogy visszavezetésre kerüljön-e a telekkönyvi rendszer valamint ismételten bírói hatáskörbe kerüljön-e az ingatlan-nyilvántartás vezetése.⁶

A teljes elektronikus ingatlan-nyilvántartás hatással lesz a nyilvánosság elvére és a közhitelesség elvére is, mert a bejegyzési idő lényeges lerövidülhet gyorsabb és naprakészebb adatokat fog tartalmazni a nyilvántartás.

Az ingatlan nyilvántartás közhiteles és nyilvános ilyen szempontból a legteljesebb nyilvántartás a jelen téma szempontjából.

2. A hatósági nyilvántartásokat csoportosítása közhitelességi és nyilvánossági karakterisztikumok alapján.

2.1. Közhiteles és nyilvános

A nyilvántartások hármass csoportosításának első csoportja, a téma szempontjából a legjelentősebb és legteljesebb nyilvántartások ebbe a kategóriába találhatók, mert a magas közbizalmi jellegük és könnyű hozzáférhetőségük miatt erős jogvédelmi funkciójuk van.

2.1.1. Ingatlan-nyilvántartás

Mintaszabályozás a többi nyilvántartás számára, közhiteles és nyilvános. Természetes korláttal együtt, hogy a bejegyzés alapjául szolgáló okiratok megismerése joga

5 Petrik Ferenc: Ingatlan-nyilvántartás kommentár a gyakorlat számára az új Polgári Törvénykönyv alapján Budapest HVG-ORAC Kiadó 2015. 45.

6 L.: Bónis Péter Ingatlan-nyilvántartás vagy telekkönyv Magyar Jog 2011. évfolyam 6. sz. 343. oldal

érvényesítése vagy kötelezettsége teljesítése miatt szükséges (Inyvtv. 67. § (3) bek.), valamint kerülni kell a visszaélésszerű joggyakorlást. „A tkv. nyilvánossága nem arra való, hogy azzal visszaéljenek.”⁷

2.1.2. Cégnyilvántartás

A cégnyilvántartás közhitelesen és teljeskörűen nyilvánosan tartja nyilván az adatokat (nyilvánosság A cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény 10. § Ptk. 3:13. § (3) bekezdés, és közhitelesség Ctv. 22. §). A cégnyilvántartásnak is vannak korlátai (cégnyilvántartásban szereplő cégnek a tulajdonosa egy külföldi jogi személy, valamint. A pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása megelőzéséről és megakadályozásáról szóló 2017. LIII. törvény által bevezetett tényleges tulajdonos nyilvántartás egy külön közhiteles nyilvántartás.

2.1.3. Védjegy nyilvántartás

Közhiteles és nyilvános nyilvántartás, (A védjegyek és a földrajzi árujelzők oltalmáról szóló 1997. évi XI. törvény) 47. § (3) szabályozza közhitelességet, míg a nyilvánosságot a 46. §. A nyilvánosság bizonyos döntés előkészítő iratok esetében korlátozott csak.

2.2. Közhiteles, de korlátozottan nyilvános

A nyilvántartások hármias csoportosításának második csoportja, itt a közbizalmi funkció szintén megtalálható, de a hozzáférhetőség már korlátozottabb, ezáltal a jogvédelmi funkciója is szűkebb, mint az előző kategóriának.

2.2.1. A gépjármű-nyilvántartás

A gépjármű-nyilvántartás közhiteles, de korlátozottan nyilvános (Közhitelesség 1999. LXXXIV. törvény 9. § nyilvánosság 24. §.) mert a 21. § alapján kérelmezőnek igazolnia kell, hogy jogának vagy jogos érdekének érvényesítése érdekében szükséges a nyilvántartásban szereplő adat.

2.2.2. Hajó regiszter

A nyilvántartás közhiteles és nyilvános. A közhitelességet és nyilvánosságot a víziközelkedésről szóló 2000. évi LII. törvény 10. § szabályozza, de a nyilvánosság korlátozottabb, mert a megismerés csak megtekintés útján lehetséges a másolatkérés esetén pedig a tulajdoni lap másolat díja pedig 33 000 Ft.

7 Sági János: Telekkönyvi jog Budapest Grill Károly Könyvkiadó Vállalata 1930. 807. oldal

2.3. Nyilvános, de nem közhiteles

A nyilvántartások hármas csoportosításának utolsó csoportja, itt a könnyű hozzáférhetőség meg van, de a közbizalmi elem hiányzik, ezáltal korlátozottabb a jogvédelem.

2.3.1. Hitelbiztosítéki nyilvántartás

A hitelbiztosítéki nyilvántartás tárgya „más lajstromban nem szereplő vagyontárgy (nem lajstromozott ingó dolog, jog és követelés)”⁸ Az új Ptk.-val bevezetett nyilvántartás nyilvános, de nem közhiteles. A hitelbiztosítéki nyilvántartás „esetén zálogjogi (biztosítéki) szerződés meglepte mindenképpen bizonytalan, nincs közokirati formában előírt vagy egyéb formakényszer, a biztosítéki szerződést bemutatni nem kell, közvetlenül a regisztrált zálogjogosult és zálogkötelezett nyilatkozata a bejegyzés alapja.”⁹

A korábbi zálogjogi nyilvántartásban (az ún. Zony) új zálogjogot bejegyezni nem lehet, de módosítani illetve törölni lehet belőle. A zálogjogi nyilvántartás sem volt teljes mértékben közhiteles, de a zálogjogi szerződés létrejöttét közhitelesen igazolta.

A hitelbiztosítéki nyilvántartás nyilvános előzetes regisztráció nélkül a nyilvántartás adataiba bárki betekinthez, a korábbi zálogjogi nyilvántartás adatai is hozzáférhetőek ezen oldalon keresztül a zálogjog fennállásával kapcsolatban, bővebben adatokat iratbetekintéssel lehet szerezni.

3. A fedezetelvonás alapját képező követelés

A fedezetelvonó szerződések esetén a követelés, amelynek fedezetét elvonták, származhat klasszikus pénzkölcsönből, amelyek lehet (fedezett) vagy biztosíték nélküli (fedezet nélküli).¹⁰ De a követelés nem csak banki jogügyletekből származhat, bármilyen jogviszonyból fennálló követelés lehet, így például lehet szerződéses jogviszony nélküli, mint a deliktuális kártérítés. Szójátékkal élve fedezetelvonás a fedezet nélküli követelés esetén is létrejöhet.

4. A fedezetelvonó szerződések csoportosítása

A fedezetelvonó jogügyletek számos csoportosítása ismert, ezek köréből a jelen tanulmányban háromra szeretnék rámutatni. Az általam felhívott felosztások közül az első kettő jogirodalmi, míg a harmadik a joggyakorlat által kidolgozott kategorizálás. A

8 Molnár Pál: A hitelbiztosítéki nyilvántartás gyakorlati kihívásai Közjegyzők Közlönye 2019. 2.szám 35. oldal

9 Molnár Pál: A hitelbiztosítéki nyilvántartás gyakorlati kihívásai Közjegyzők Közlönye 2019. 2.szám 39. oldal

10 Bodzási Balázs: PhD értekezés A zálogjog és biztosított követelés közötti viszony, különös tekintettel a zálogjog nem járulékos formáira 2015 Szeged SZTE ÁJK Doktori Iskola 2. oldal

jogirodalmi álláspontok közül Benke József és Fabók Zoltán¹¹ álláspontját ismertetem, míg a joggyakorlat területéről a Győri Ítéltábla egyik eseti döntésében megjelenő elvi csoportosítást vázolom.

Elsőként Fabók Zoltán féle csoportosítás is három csoportosításra oszlik „valódi fedezetelvonó szerződésekre”, „hitelezőt előnyben részesítő ügyletekre” és „valódi ellenértékes ügyletekre”.

A valódi fedezetelvonó szerződésekről szerző álláspontja szerint a felek valódi célja a fedezet elvonása. A szerző azon eseteket is ebbe a kategóriába sorolta, ahol „színlelt” követelés érvényesítése történik és az adós, ez ellen színlelt követelés ellen nem védekezik pl. ellentmondás hiányában jogerőre emelkedett fizetési meghagyás. A „hitelezőt előnyben részesítő ügyletekről” a szerző álláspontja szerint, az adós átruházás során elfogadja, hogy átruházás ellenértékét közvetlenül nem kapja meg, hanem beszámítással vagy más személy részére történő megfizetéssel teljesítenek részére. A „valódi ellenértékes ügyletekről” szerző álláspontja szerint, akkor beszélhetünk, ha vagyontárgy piaci értéken kerül átruházásra az adós ellenértéket megkapja és fedezetelvonás az adós későbbi magatartásából következik be.

Második csoportosítási lehetőség a Győri Ítéltábla Pf.II.20.339/2010/4 ítélete. A Győri ítéltábla egy „de facto” fedezetelvonó munkaszerződésről döntött, amely jogeset során közeli hozzátartozók közötti munkaviszonyból származó követelés jogerős fizetési meghagyást követően végrehajtási eljárásban történő érvényesítése, és kielégítési elsőbbségének miatti fedezetelvonás megállapíthatóságáról. Ezen jogesetben a „de jure” fedezetelvonást azaz, „ha fedezetelvonó szerződésnek közvetlen tárgya volt az elvont vagyoni érték és a „de facto” fedezetelvonást „követelés fedezete bármely formában történő megterhelését” különböztette meg az ítéltábla. Benke József¹² az előző Győri Ítéltábla szerinti ponthoz hasonló felosztást követet, úgy, mint jogügylet alapú fedezetelvonás, a nem jogügylet alapú fedezetelvonást, valamint a Cstv. hatálya alá tartozó fedezetelvonást.

5. Fedezetelvonó szerződések csoportosítása illetve nyilvántartások védelmi funkciója illetve, annak korlátai

Ha ezen csoportosításokat a Ptk. 6:120. § (1)-(2) bekezdésével együtt értelmezzük, azaz, úgy állapítható meg a fedezetelvonó szerződés, ha a kielégítés alapot elvonták részben vagy egészben és a szerző fél rosszhiszemű volt vagy ingyenes szerzett.

Ha törvény feltétel rendszerét vizsgáljuk, akkor a különböző nyilvántartásokból állapítható meg elsősorban és legegyszerűbben, *kielégítés elvonása, ingyenesség, ill. rosszhiszeműség.*

11 Fabók Zoltán: Lehet-e fedezetelvonó a visszterhes szerződés HVG-ORAC Gazdaság és Jog 2014. 3. 14-16. oldal

12 Benke József: A fedezetelvonó magatartások, trükkök és az új Ptk. In.: Csehi Zoltán (főszerk.) Gyulai Schmidt Andrea (szerk.) Magyar Kereskedelmi Jogi Évkönyv III. kötet 2014/2015 Budapest Gondolat Kiadó 2015 213. oldal

Kielégítés alap elvonását, mint következményt a nyilvántartások egyértelműen megmutatják, hogy egy átruházási szerződés következtében, már nem az adós tulajdonát képezi az adott vagyontárgy.

Az ingyenességet bárki számára legkönnyebben hozzáférhetően az ingatlan-nyilvántartás tartalmazza, mert tulajdoni lap a szerzés jogcímét is feltüntetni és tulajdoni lapot bárki igényelhet, aki rendelkezik ügyfélkapuval. A többi nyilvántartás az ingyenességet, ilyen szembeötlő módon nem tartalmazza, az a bejegyzés alapjául szolgáló okiratokból állapíthatók meg, melyek az interneten hozzáférhető elektronikus nyilvántartásban nem hozzáférhetőek.

Rosszhiszeműséggel kapcsolatban a nyilvántartások a követelés fennálltáról tudnak tájékoztatást adni (pl. jelzálogjog, végrehajtási jog, perfeljegyzés), illetve az üzleti kapcsolatról (adós a szerző fél jogi személyben többségi befolyással rendelkezik, adós jogi személynek a szerző fél tagja vagy vezető tisztségviselője), ehhez képest a hozzártartozói viszonyról csak kiindulópontot tudnak adni a hitelező számára (azonos családnév vagy azonos lakcím).

A rosszhiszeműség bizonyítását a már hivatkozott nyilvánosság elve szolgálja, hogy az nyilvántartásokba bejegyzett jogról senki nem nyilatkozhat úgy, hogy nem ismerte, azok tartalmát. „A tkv. és irattár nagy nyilvánosság mellett senki sem védekezhetik azzal, hogy a tkv. tartalmát nem ismerte, hogy nem számíthatott a felfolyamodásra, törlési perre, mely szerzett jogát kidobta, az előző bejegyzés kapcsán.”¹³

6. Jogügylet alapú „de jure” fedezetlevonás

Ezen típusba tartozó fedezet elvonó szerződések esetén tudnak a nyilvántartások igazán védelmet nyújtani a nyilvánosság elvén keresztül. Mert a fedezet közvetlen átruházásáról és megterheléséről gyorsan szerez tudomást a hitelező a különböző nyilvántartásokból. Itt a fedezet elvonó szerződés közvetlen tárgya a kielégítési alapot képező vagyontárgy. Ezen szerződésekre igazak az V. pontban leírtak.

A joggyakorlatban felmerült kérdés, hogy lehet-e fedezet elvonó a társasági szerződés. A 1/2002 PJE¹⁴ alapján lehet. A cégnyilvántartás jogvédelmi funkciója alapján társasági szerződés módosítása esetén, mint közvetlen fedezetlevonást („de jure” fedezetlevonást) is meg lehet állapítani, nem csak a V. pont szerint rosszhiszemű cégkapcsolatot. A cégnyilvántartás még a beszámoló nyilvántartásával tud segíteni a hitelezőknek, ahogy Ctv. 118. § (4) bekezdése is megfogalmaz egy vélelmet a fedezetlevonás megállapíthatóságáról: „A (2) és a (3) bekezdés alkalmazásában felszámolási költség a Cstv. 57. § (2) bekezdés f) és g) pontjában, valamint a 117. § (7) bekezdésében meghatározott költségek. A (3) bekezdés b) pontja alkalmazásában

13 Sági János: Telekkönyvi jog Budapest Grill Károly Könyvkiadó Vállalata 1930. 816 oldal.

14 1/2002 PJE A gazdasági társaságokról szóló 1997. évi CXLIV. törvény (Gt.) 9. §-ának (2) bekezdése szerint alkalmazandó, a Ptk. 203. §-ában szabályozott hitelezőt károsító fedezetlevonó szerződés érvényes szerződés, de a hitelező irányában hatálytalan.

fedezetelvonó ügylet megtörténtét valószínűsítheti a cégbíróság különösen, ha a 117. § szerinti bejelentés vagy a vagyonfelmérés adatai alapján megállapítható vagyonszerzés mértéke a cég utolsó közzétett számviteli törvény szerinti beszámolójában kimutatott saját tőke összegének vagy a céggel szemben bejelentett követelések összegének legalább a felét eléri egy vélelmet fedezetelvonás megállapíthatóságáról.”

7. A nyilvántartások korlátai „de jure” fedezetelvonás esetén

Minden a tanulmányban említett nyilvántartásnak vannak természetes korlátai, a jogalkotó határozza meg a nyilvántartás tartalmát, a nyilvántartás alapját, a nyilvántartás közhitelességét és nyilvánosságát, valamint a nyilvántartásba bejegyezhető jogok és feljegyezhető tények fajtáját. E jogszabályi kereten túl a nyilvántartások korlátját, azon adósi magatartások is képezik, amelyek célja összefoglalóan nyilvántartások megkerülése (más személy feltüntetése a nyilvántartásba, bejelentéshez kötött jogügylet helyett bejelentéshez nem kötött jogügylet megkötése, bejelentéshez kötött jogügylet során nyilvántartási és tényleges szerző fél eltérése), de adósnak nem róható objektív okok is korlátot képeznek, így a nyilvántartás pontatlansága.

Ingatlan-nyilvántartás

Csak az Inyvtv. 16. § meghatározott jogok jegyezhető be és tények jegyezhető fel. De az ingatlan-nyilvántartásba be nem jegyezhető jogok is lehetnek fedezetelvonó (hosszú távú bérlet, használati megállapodás). De ilyen még különböző átruházási szerződések előszerződése, vagy üzletrészre alapított vételi jog.

A Ptk. 6:120.§ (2) bekezdése szerinti hozzátartozói viszony illetve üzleti kapcsolat az adós és szerző fél között csak következtethető (azonos név, azonos cím). Ha nem ilyen személlyel köt szerződést a kapcsolat az ingatlan-nyilvántartásból önmagában nem megállapítható. Ingatlan-nyilvántartás kötődő reálfólium elve is korlátot képez, azzal, hogy nyilvántartás alapja, az ingatlan, nem pedig a személy, következképpen a hitelező csak az általa is ismert ingatlanokat tudja az ingatlan-nyilvántartásban ellenőrizni. Az ingatlan-nyilvántartás maga is tartalmaz pontatlan bejegyzéseket, amelyek esetek többségében a jogutódlás átvezetésének (elhunyt tulajdonos, törölt cég, mint tulajdonos) hiánya miatt van.¹⁵

Gépjármű-nyilvántartás

A gépjármű-nyilvántartásból jogi érdek bizonyítása kaphat részletes tájékoztatás a hitelező, de épp a információk hiánya miatt nem tudja igazolni jogos érdekét. Fontos elidegenítési és terhelési tilalom hiánya. Gépjármű-nyilvántartás és reálfólium elve

15 Jogutódlás átvezetésének hiányára példa 2020. évi LXXI. törvény 22. § (2) mely, 120. életévénél többet betöltött tulajdonosokkal kapcsolatos eljárás.

a nyilvántartás alapja a gépjármű, így hitelező csal az általa ismert járművet tudja ellenőrizni. A gépjármű-nyilvántartás és hitelbiztosítéki nyilvántartás párhuzamos nyilvántartás, mert a gépjármű-nyilvántartás tartalmazza az tulajdonos személyét, míg hitelbiztosítéki nyilvántartás a járműhez kapcsolódó terheket (jelzálogjog, lízing), de érdekes módon a tulajdonjog fenntartással történő eladás is hitelbiztosítéki nyilvántartásból ismerhető meg.

A gépjármű nyilvántartásból jogi érdek bizonyítás mellett, kaphat részletes tájékoztatást a hitelező 1999. évi LXXXIV. törvény 22. § szerint „A kérelemnek tartalmaznia kell az adatfelhasználás céljának és jogalapjának igazolását, valamint az adatigénylés tárgyának azonosításához elégséges adatokat”, de épp információk hiánya nem feltétlenül tudja igazolni jogos érdekét. Példaként a hitelezőnek nem hivatalos tudomása van arról, hogy az adós a gépjárművet a házastársának eladta, de sem az eladás tényét sem új tulajdonos személyét nem tudja jogi érdek nélkül megtekinteni a nyilvántartásban. A másik jelentős kérdés elidegenítési és terhelési tilalom hiányának kérdése gépjármű-nyilvántartásban a gépjármű hitelezők vételi jogot kötnek ki maguknak biztosítéki céllal, amelynek megítélése nem egységes.

„Kiemelendő, hogy a gépjármű feletti tulajdonjogot terhelő általános elidegenítési és terhelési tilalom bejegyezhetőségéről sem a Kknytv., sem a hitelbiztosítéki nyilvántartásról szóló 2013. évi CCXXI. törvény, sem a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet nem rendelkezik.”¹⁶

Cégnyilvántartás

Van olyan szerző fél, akinek hozzátartozói minősége, pusztán az ingatlan-nyilvántartásból nem megállapítható,- (más családnév vagy lakcím). Még nehezebb eset, ha a fedezetelvonó szerződést az adós nem hozzátartozójával vagy olyan jogi személlyel köti, akivel szoros üzleti kapcsolatban áll. Cégnyilvántartás is lehetnek korlátozottak, szerző fél a jogi személynek tulajdonosa egy külföldi jogi személy, így külföldi cégnyilvántartás adataiból állapítható meg, de ugyanilyen akadály, a cégnyilvántartásban nem tényleges tulajdonos vagy tisztviselő van bejegyezve (természetes az új jogintézmény a tényleges tulajdonosok nyilvántartása megoldása lehet, de ugyanezen megkötés igaz az új nyilvántartásra is.) Az üzleti kapcsolatot a cégnyilvántartás nem tárja fel, csak a keresett egy cégről mutatja meg az adatokat cégkivonat, nem vezet át a nyilvántartás olyan társasághoz, amelyeknek a keresett cég vagy annak ügyvezetője, vagy tagja a tulajdonosa. Ebben a különböző üzleti kapcsolati hálót készítő szolgáltatók tudnak segíteni, amely programok a cégszűrés során, egy kattintással (a hivatalos cégszűrés segítségével) lehetővé teszik, a vezető tisztségviselők és a tagok további cégekkel kapcsolatos adatainak gyors megismerését.

16 Miczán Péter: A kölcsönből vásárolt gépjármű törzskönyvének biztosítéki célú birtokba adásáról Polgári Jog 2020/3-4 (6) bekezdés

Hitelbiztosítéki nyilvántartás

Egyik fő korlátja a közhitelesség hiánya, amiatt, hogy felek szabadon tehetnek nyilatkozatokat és nincs ellenőrző funkció. A hitelbiztosítéki nyilatkozat közjegyzői záradékolásra és holnapra történő feltöltésre nincs meghatározott időpont. Ha zálogjogosult 30 napon belül nem válaszol, a kötelezetti nyilatkozatra akkor zálogjogot törlik a nyilvántartásból. A hitelezőt hátrányosan érintő és hitelbiztosítéki nyilvántartásban szereplő adós vagyontárgyát megterhelő nyilatkozatok és szerződések mindegyike nem kötött a hitelbiztosítéki nyilvántartáshoz, így a bérlet, biztosítéki törzskönyv átruházás. Egy érdekes kérdés, hitelbiztosítéki nyilvántartásban szereplő jármű esetben az adós tulajdonos gyártótól kártérítést kap, mert olyan hibával rendelkezik a jármű, amiről az adós vevő nem tudott, és az értékét jelentősen befolyásolja akkor az értékcsökkenés helyébe lépő kártérítési összeg sem fog szerepelni a nyilvántartásban.

Védjegynyilvántartás

A hitelező előtt nem feltétlenül ismert, hogy az adósnak van védjegy jogosultsága. Átruházás esetén az elektronikus nyilvántartásból csak az új jogosult személye állapítható meg a részletesebb információkért személyesen kell betekinteni az iratokba. Az adós és szerző fél esetleges kapcsolatához szükségesek a cégnyilvántartás adatai. Fontos még kiemelni, hogy visszerthes védjegy átruházás esetén kívülálló felek számára nem állapítható meg pontosan a védjegy valós értéke.¹⁷

8. De facto fedezetelvonás

A „de facto” fedezetelvonások a legnehezebb felfedezhető és bizonyítható fedezetelvonások. A klasszikus fedezett tárgyat képező vagyontárgyat közvetlen elvonásához (de jure fedezetelvonás) képest itt az adós különböző nyilatkozatok tesz, vagy magatartást folytat, azzal a céllal, hogy ezekkel közvetve hasson a fedezett tárgyat képező vagyontárgyra. Ez közvetettség sok esetben egy láncolatosságot is jelent, adós több személyt bevon a fedezet elvonó szerződés(ek)be.

Adós tétlensége vagy tűrése miatti reálaktusok, amely leggyakrabban elbirtokláshoz vagy ráépítéshez kapcsolódik.

Adós tétlensége miatt, kötelmi igények esetén az adós nem mond ellent a fizetési meghagyásnak vagy nem terjeszt elő védekezést polgári perben.

17 Kesperű Barna Arnold: A magyar védjegyek átruházására vonatkozó szabályok összehasonlítása a közösségi védjegyoltalom átruházásainak szabályaival, különös tekintettel a szellemi tulajdon elméleteire 59. oldal <https://www.sztnt.gov.hu/kiadv/ipsz/201104-pdf/03.pdf> (2020.11.01.)

Adós felróható magatartása, itt az adós aktív magatartása segíti fedezetelvonás, mint a fenn nem álló követelés elismerése, követelésről lemondás, követelés érvényesítésének elmulasztása (elévülés).

Adós tétlensége és nyilvántartás az elbirtoklás és ráépítés az ingatlan-nyilvántartást érinti, amennyiben a jogosultnak a biztosítéki joga be van jegyezve az ingatlan-nyilvántartásba, akkor perben kötelező a perben állása. Így a perindításról értésül a hitelező.

Adós tétlensége kötelmi igények és nyilvántartások a legnehezebb megítélhető fedezetelvonó szerződések. Az adós érdekkörében lévő ember által indított fizetési meghagyásnak nem mond ellent, vagy nem terjeszt elő védekezést a polgári perben így a jogerős végrehajtható közokirat áll rendelkezésre. A hitelező csak a végrehajtási eljárásban szembesül ezen követeléssel, ami akár kielégítési jogát meg is előzheti (munkabér, tartásdíj) a hivatkozott Győri Ítéltábla Pf.II.20.339/2010/4 ítélete is hasonló jogesetben döntött.

Adós aktív magatartása kötelmi jellegű igények esetén az alap fedezet tárgyát képező vagyontárgyat érintő nyilvántartásban nem fog megjelenni az adós új nyilatkozta. Ha pl. az adós célja a terhelt ingatlanával kapcsolatos fedezetelvonás az ingatlan-nyilvántartásban egy nagy összegű közjegyző előtt tett tartozáselvalló nyilatkozata rejtve marad. A hitelező csak a majdani végrehajtási eljárásban megindításakor fog szembesülni róla az ingatlan-nyilvántartásból.

Ha az adós a követeléseit nem érvényesíti, és a követelése elenyészik, akkor a hitelező nem fog tudomást szerezni csak legfeljebb felszámolási eljárásban.

A de facto fedezete elvonás megállapítás még nyilvántartások együttes vizsgálatával is nehéz megállapítani, ha valaki valótlán követelés ismer el, peres eljárásban, arról a hitelező semmilyen nyilvántartásból nem értesül, arról már csak az esetleges végrehajtási vagy felszámolási eljárásban szerez tudomást. Ingatlannal kapcsolatos dologi jogi igényvel kapcsolatos valótlán perlés (például elbirtoklás) esetén is csak akkor értesül a hitelező, ha perben kértek az ingatlan vonatkozásában a perfeljegyzést az ingatlan-nyilvántartásba vagy a biztosítéki joga be van jegyezve. De az adós és a szerző fél kapcsolata a nyilvántartásokból ebben az esetben is megállapítható, ha feltételei fennállnak, csak már lehet, hogy az esetleges végrehajtási eljárásban kell az igényt érvényesíteni. Hitelbiztosítéki nyilvántartásban szereplő kötelezett nyilatkozatokról értesülhet a hitelező esetlegesen, amelyeket később peres eljárásban fognak „érvényesíteni” az adóssal szemben a szerző felek így hitelező tud előre tervezni.

Összegzés

Nyilvántartások együttes vizsgálata segíthet a fedezetelvonó szerződés felismerésében, de a nyilvántartások fent említett korlátai miatt teljes biztonságot nem nyújtani.

Megoldás lehetne, bizonyos összeg határ feletti kötelezettségvállalások esetéi közokirati forma előírása. Az ingatlan-nyilvántartások esetén nyomós jogos érdek igazolás esetén, lehetőség megteremtése személy alapú nyilvántartáshoz hozzáféréshez,

akár magasabb illeték megfizetése mellett. A cégnyilvántartás esetén pedig az üzleti (cég) háló könnyebb hozzáférhetősége. A gépjármű-nyilvántartás és a hitelbiztosítéki nyilvántartás esetén pedig egy egységes nyilvántartás.

Digitalizáció a nyilvántartáson be nem jegyezhető jogokkal kapcsolatban (bérleti jog, használati megállapodás) a nyilvánosság érvényesülése és a szerződéskötés időpontjának rögzülése érdekében.

Forrásjegyzék:

Szladits Károly: In. Führer Imre (szerk.) Magyar telekkönyvi anyagi jog különös tekintettel az osztrák polgári törvénykönyvre Budapest s. n. 1921.

Sárffy Andor: Telekkönyvi rendtartás Budapest Stádium Rt. 1941

Kolosváry Bálint: Magyar Magánjog Budapest Politzer-féle Könyvkiadó Vállalat 1907

Petrik Ferenc: Ingatlan-nyilvántartás kommentár a gyakorlat számára az új Polgári Törvénykönyv alapján Budapest HVG-ORAC Kiadó 2015

Bónis Péter Ingatlan-nyilvántartás vagy telekkönyv Magyar jog 2011. évfolyam 6. sz.

Sági János: Telekkönyvi jog Budapest Grill Károly Könyvkiadó Vállalata 1930

Molnár Pál: A hitelbiztosítéki nyilvántartás gyakorlati kihívásai Közjegyzők Közlönye 2019. 2.szám

Bodzási Balázs: PhD értekezés A zálogjog és biztosított követelés közötti viszony, különös tekintettel a zálogjog nem járulékos formáira 2015 Szeged SZTE ÁJK Doktori Iskola

Fabók Zoltán: Lehet-e fedezetelvonó a visszerhes szerződés HVG-ORAC Gazdaság és Jog 2014. 3.

Benke József: A fedezetelvonó magatartások, trükkök és az új Ptk. In.: Csehi Zoltán (főszerk.) Gyulai Schmidt Andrea (szerk.) Magyar Kereskedelmi Jogi Évkönyv III. kötet 2014/2015 Budapest Gondolat Kiadó 2015

Miczán Péter: A kölcsönből vásárolt gépjármű törzskönyvének biztosítéki célú birtokba adásáról Polgári Jog 2020/3-4

Keserű Barna Arnold: A magyar védjegyek átruházására vonatkozó szabályok összehasonlítása a közösségi védjegyoltalom átruházásainak szabályaival, különös tekintettel a szellemi tulajdon elméleteire 59. oldal <https://www.sztneh.gov.hu/kiadv/ipsz/201104-pdf/03.pdf> (2020.11.01.)

Tárgyszavak:

ingatlan-nyilvántartás története, nyilvánosság közhitelesség elve, takarnet, e-Ing projekt, nyilvántartások csoportosítása, közhiteles és nyilvános nyilvántartás, közhiteles, de korlátozottan nyilvános nyilvántartás, nyilvános, de nem közhiteles nyilvántartás, fedezet és fedezet nélküli követelés, fedezetelvonó szerződések csoportosításai, „De jure” fedezetelvonás, „De facto” fedezetelvonás, nyilvántartások korlátai

