

XV. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója

2020

Jog és Állam

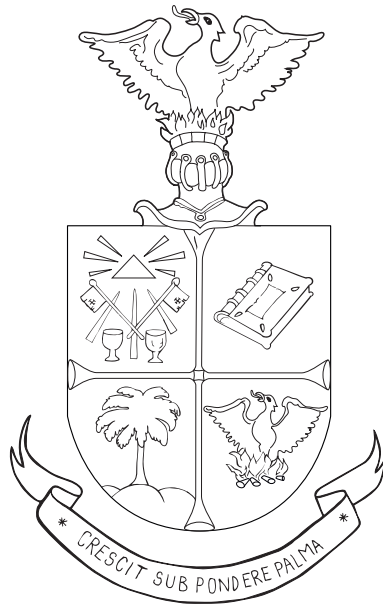
28. szám

XV. Jogász Doktoranduszok
Országos Szakmai Találkozója

2020

Szerkesztette:

PROF. DR. MISKOLCZI-BODNÁR PÉTER



Budapest, 2020

Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogiudományi Kar

© Szerzők, 2020

A Jog és Állam sorozat szerkesztőbizottságának tagjai:

Prof. Dr. Domokos Andrea – Dr. habil. Homicskó Árpád Olivér
Prof. dr. Miskolczi-Bodnár Péter – Prof. Dr. Rixer Ádám
Dr. habil. Szuchy Róbert

A tanulmányokat lektorálták:

Dr. habil. Boóc Ádám – Dr. Csáki-Hatalovics Gyula PhD
Prof. Dr. Domokos Andrea – Dr. habil. Homicskó Árpád Olivér
Dr. habil. Király Lilla – Dr. Móré Sándor PhD
Prof. Dr. Stipta István – Dr. habil. Tóth J. Zoltán

Sorozatszerkesztő:

Dr. habil. Homicskó Árpád Olivér

Olvasószerkesztő:

Nagy Lenke

ISBN 978-615-5961-26-7

ISSN 1787-0607

Kiadja a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara
Felelős kiadó: Prof. Dr. Miskolczi-Bodnár Péter dékán

A kiadvány nyomdai munkálatait előkészítette:

Patrocinium Kiadó
www.patrocinium.hu

TARTALOMJEGYZÉK

ELŐSZÓ	7
CZIBERE KÁROLY <i>Az egyházi szociális intézmények szociális szabályozási környezete</i>	9
EGRI-KOVÁCS KRISZTIÁN <i>Az Alkotmánybíróság egyes hatásköreinek áttekintése. Az alkotmányjogi panasz vizsgálata</i>	19
FÁBRYNÉ KESZLER NIKOLETT <i>A büntetés-végrehajtás etikai kódexének vizsgálata a fogvatartottak reintegrációjának szempontjából</i>	29
HARMATH LILLA <i>Baidu, Taobao and the Chinese Internet Law – a different approach to the regulation of the Internet and its intermediaries</i>	37
HAVASI SÁRA <i>A rendőrségen fogvatartott fiatalokúakra vonatkozó szabályok</i>	57
BÁLINT KULIFAY <i>The United States of America Under the Articles of Confederation</i>	69
LUKÁCSI DÁNIEL CSABA <i>Ombudsmani típusú jogvédelem a hazai állambatalmi rendszerben</i>	79
MOLNÁR PÉTER <i>Az OECD kutatási eredményeinek hasznosítási lehetőségei az elektronikus közigazgatás területén</i>	91
NAGY PÉTER <i>Az erdélyi református házassági anyagi jog rendszere</i>	101
NÉMETH SZABOLCS <i>A személyes adatokkal összefüggő jogérvényesítés az érintett halálát követően – Mérlegen az Infotv. 25.§-a</i>	111

PAPP PETRA	
<i>A nemzetközi büntetőjog historikuma</i>	119
REGŐS FRANCISKA	
<i>Az elővigyázatosság elve a nemzetközi környezetvédelmi jogban</i>	129
REPPONI FELÍCIA LAURA	
<i>A hátrányos helyzet és a gyermekszegénység kapcsolata az állami szerepvállalás tükrében</i>	139
SZABÓ ANDRÁS	
<i>A közvélemény és a közfelháborodás megjelenése a bírói gyakorlatban</i>	149
SZABÓ ZSOLT TIBOR	
<i>Jogtalan előny, valamint az elkövetők köre a korrump közbeszerzési eljárásban</i>	157
VARGA FERENC	
<i>Az elektronikus személyazonosítás tendenciái</i>	165
VÉCSEY RICHÁRD ÁDÁM	
<i>Nyomozási nehézségek a kiberbüncselekmények témaköréből</i>	175
VÉGER ALEXANDRA	
<i>Az elítéltek jogai és kötelezettségei a „kóter” falai között</i>	181
WÁGNER TAMÁS ZOLTÁN	
<i>Adókedvezmények megítélése az Európai Unióban, különös tekintettel az Európai Bizottság, illetve az uniós bíróságok joggyakorlatára</i>	193

ELŐSZÓ

A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Karán szervezett, XV. doktorandusz konferenciára 43 PhD hallgató nyújtotta be jelentkezését.

A dékáni köszöntőt követően Dr. habil. Homicskó Árpád Olivér nemzetközi és tudományos dékánhelyettes megnyitó beszédében hangsúlyozta, hogy az Igazságügyi Minisztérium évek óta támogatja a Karon végzett jogászképzés színvonalának emelését célzó programokat. Angol nyelven Dr. habil. Szuchy Róbert oktatási és tanulmányi dékánhelyettes köszöntötte a megjelenteket, külön is az angol nyelvű szekció nem magyar ajkú résztvevőit.

A XV. konferenciánk is jelzi, hogy Állam- és Jogtudományi Karunk az oktatáson kívül, nagy hangsúlyt helyez a kutatásra. Doktorandusz konferenciát évente legalább két alkalommal szervezünk, ez által is lehetőséget adva PhD hallgatóinknak, valamint – számos esetben, így ez alkalommal is – más Doktori Iskolák hallgatóinak is a tudományos munkára. A konferenciára való felkészülés alkalmat ad a PhD hallgatók számára, hogy szakmailag még inkább elmélyítsék tudásukat. A jó előadáshoz szükséges a mondanó logikus felépítése, a precíz jogi fogalmazás, az időkerettel való gazdálkodás. A kérdésekre külön felkészülési idő nélkül adandó válaszadás máshol ritkán gyakorolható, így fontos készségfejlesztő szereppel bír. Bízom benne, hogy az előadók jól érezték magukat, és kedvet kaptak ahhoz, hogy folytassák a felkészülést a tudományos pályára. Remélem, hogy a jövő nemzedék oktatói közül is sokan vettek részt rendezvényünkön.

A 2019. június 14-én tartott konferencián az alábbi szekciókban hangzottak el előadások: Államtudományok I. és Államtudományok II., Civilisztika, Bűnügyi tudományok, Jogtörténet és jogelmélet, Munkajog és szociális jog, valamint angol nyelvű szekció. Ezúton is köszönetet mondunk a szekcióvezetők és a lektorok magas színvonalú, áldozatos munkájáért. A szekcióvezetők hasznos szakmai tanácsokkal látták el a hallgatókat az előadást követő vita folyamán. A lektorok pedig a legapróbb részletekre is figyelve, javították a megjelenésre szánt tanulmányokat. Kiadványunk 19 szerző tanulmányát szedi csokorba.

A kötet megjelenését az Igazságügyi Minisztérium IX-SZ/203/2/2019. számú pályázati támogatása tette lehetővé, amelyért ezen a helyen is köszönetet mondunk. Kívánjuk, hogy a mai PhD hallgatók a jövőben sokszorososan tudják kamatoztatni azt a szakmai tudást, amelynek megszerzéséhez lehetőséget biztosítottunk számukra.

Prof. Dr. Miskolczi-Bodnár Péter
dékán

AZ EGYHÁZI SZOCIÁLIS INTÉZMÉNYEK SZOCIÁLIS SZABÁLYOZÁSI KÖRNYEZETE

1. Bevezetés

A rendszerváltást követően a szociális szolgáltatási szektoron belül az egyházi fenntartású intézmények szerepe folyamatosan növekedett. Ennek a folyamatnak voltak alacsonyabb intenzitású szakaszai, mint például a 1990-es évek, és voltak dinamikusabb időszakai, például a 2000-es évek második fele, majd 2011-től újabb növekedés kezdődött. Az egyes időszakokban más és más okok le lehetők fel az egyházi szolgáltatási kapacitások növekedése mögött, de összességében elmondható, hogy a férőhelyek és az ellátottak száma az elmúlt 25 évben folyamatosan növekedett.

Az egyházakban a szociális segítség a hitvallás része és napi gyakorlat évszázadok óta. HOMICSKÓÁrpád szerint: „A keresztény egyház kialakulásának szakaszában már az egyházi program szerves része volt a karitás, a szegélyek és elhagyottak támogatása.”² A XIX. század végétől, különösen a jóléti állam megjelenésével az állam egyre több szociális segítségnyújtási formát szabályoz és támogat, az állam egyre jelentősebb szerepet vállal a szociális problémák enyhítésében. HOMICSKÓ Árpád a megélhetési zavarhelyzet fogalmához köti a szociális szabályozást: „A szociális jog elméleti alapját az a felismerés jellemzi, amely szerint az egyén létfenntartásának alapvető követelménye az erőforrások folyamatos újatermelése. (...) Megélhetési zavarhelyzet esetén létfenntartása veszélybe kerülhet, ami szükségessé teszi, hogy az ilyen helyzeteket megfelelően kezeljék. (...) A szociális gondoskodás lényege, hogy az egyén megélhetési zavarhelyzete esetén a fennmaradás biztosított legyen.”³ S ebben az új szabályozási és finanszírozási környezetben az egyházaknak meg kellett találniuk a helyüket.

Az egyházi fenntartásban működő szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások szabályozása meglehetősen összetett, hiszen egyszerre kell megfelelniük az állami jognak és az egyházi jognak, ráadásul az állami jog tekintetében is számos jogszabály vonatkozik rájuk az egyházügyi törvénytől az ágazati jogszabályokon keresztül

1 Címzetes egyetemi tanár, szaktanácsadó (KRE), a Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának hallgatója. Kutatási területe: A szociális jog változása az elmúlt 25 évben, e-mail címe: czibere.karoly@kre.hu

2 HOMICSKÓ Árpád Olivér: *A magyar társadalombiztosítása és szociális ellátások rendszere*. Károli Gáspár Református Egyetem, L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2018. 15.o.

3 HOMICSKÓ Árpád Olivér: A szociális ellátórendszerek típusálása és elméleti alapjai HAJDÚ József-HOMICSKÓ Árpád Olivér (szerk): *Bevezetés a társadalombiztosítási jogba*. Patrocinium, 2018. 13. o.

a munkaügyi, közalkalmazotti és államháztartási és más jogszabályokig. Ezért érdemes feltérképezni azt a szabályozási környezetet, amelyben az egyházak saját szolgálataikat megalapítják, elindítják és működtetik. Terjedelmi korlátok miatt itt és most nem nyílik mód a foglalkoztatás, a finanszírozás és a működtetés további aspektusainak vizsgálatára, erre egy következő tanulmányban teszünk kísérletet.

2. Az állam és az egyház kapcsolata

A jogi szabályozás elemzése előtt érdemes felvázolni az állam és az egyház közötti kapcsolatrendszer jellegzetességeit. A szabályozás által választott eszközök csak akkor értékelhetőek, ha ismerjük azt az állam-egyház modellt, amelyben hatniuk kell.

SCHANDA Balázs négy alapvető modellt különböztet meg:⁴

1. Államegyházi modell. Kialakulásának oka nem a felekezeti homogenitás, hanem a hagyományok tiszteletére épülő szerves fejlődés. Ide tartoznak Észak-Európa protestáns államai, melyekben a vallásszabadság nem kérdőjelezhető meg, mert abszolút toleranciát gyakorolnak a többi vallással szemben. E modellhez tartozik Görögország is.
2. Radikális elválasztás modellje. Ide tartozik az Egyesült Államok és Franciaország. Ebben a modellben a vallásszabadság garanciája az, ha az állam nem részesíthet támogatásban egyetlen vallást sem.
3. Kapcsolódó modell. Közép-Európa német nyelvű államaira jellemző. Átmeneti modell az államegyházi és a radikális elválasztás modellje között. A hangsúly az együttműködésen van, az állam pozitív semlegességet és nem közömbösséget tanúsít. Főszereplői a közjogi státuszt élvező bevett népegyházak.
4. Az együttműködő elválasztás modellje. Dél-Európa országaiban az államegyházi modell megszűnése után az állam továbbra is számol a korábbi államegyház társadalmi súlyával, ezért együttműködik vele szerződéses szabályozás szerint.

SZATHMÁRY BÉLA a modelleket két csoportba sorolja.⁵ Az első csoportba tartoznak azok a modellek, amelyekben az állam és az egyház egységet alkotnak. Az egységnek két formája lehet: államegyházi és egyházállamiság. Az államegyházi modelljében az uralkodó az egyház feje, az állam döntései közvetlen válnak az egyház belső szabályává. Az egyházállamisági modellben az egyház és a vallási rend uralja a politikát és az államot. A modellek másik csoportjába tartoznak az állam és egyház szétválasztására épülő modellek. Ezen a csoporton belül három modellt találunk. Az egyház feletti állami fennhatóság modelljében az állam elismeri az egyház autonómiáját a legtöbb kérdésben, ugyanakkor egyes területeken fenntartja a beleszólás, a beavatkozás jogát, felügyeletet gyakorol az egyház működése felett. A koordinációs modellben az állam

4 SCHANDA Balázs: *Magyar állami egyházjog*. Szent István Társulat, Budapest, 2000. 190-209.o.

5 SZATHMÁRY Béla: *Fejezetek az állami vallás- és egyházjogból*. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2006.

és az egyház elismeri a másik önállóságát, de együttműködnek meghatározott célok érdekében. A harmadik modell ebben a csoportban a teljes szétválasztásra épülő modell.

ANTALÓCZY PÉTER szerint a magyar állam és az egyházak viszonyát a következők alapelvek határozzák meg:⁶

1. a vallásszabadság joga alkotmányosan biztosított alapjog, melynek védelméről az állam törvényes eszközökkel gondoskodik;
2. vallások és vallási közösségek egyenjogúsága;
3. az állam és az egyház különváltan működik;
4. az állam világnézetileg semleges;
5. az egyházak autonómiával rendelkeznek;
6. az állam és az egyház, mint egyenrangú felek között partneri viszony áll fenn;
7. az állam és az egyház a közcélok érdekében együttműködik.

Amennyiben megvizsgáljuk az 1990 óta eltelt időszakot, azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az 1949-es kommunista alkotmány 1989-ban történő módosítása⁷ megeremtetette az állam és az egyház kapcsolatának alapjait a demokratikus jogállam keretei között. Az új alkotmány kimondta, hogy az egyház az államtól elválasztva működik.⁸ A szétválasztáson alapuló modellek közül Magyarországon az együttműködési modell valósult meg: az elmúlt 30 évben az állam és az egyház között partneri viszony alakult ki, amelynek alapja az volt, hogy az állam belátta, hogy az egyház szolgálata előmozdítja társadalmi szinten a közjót. A bal- és jobboldali kormányok között jelentős különbségek voltak abban, hogy az állam és egyház közötti együttműködés lehetőségeit milyen mértékben használták ki. Általánosítva az mondható, hogy a baloldali kormányok jó esetben tartózkodók voltak, rosszabb esetben egyoldalúan és jelentősen csökkentették az egyházi intézmények támogatását. Ezzel szemben a jobboldali kormányok idején megerősödött az együttműködés, és ennek hatása a szociális területen is érzékelhető volt az egyházi fenntartású kapacitások gyarapodásában, az egyházi intézmények bővülő fejlesztési lehetőségeiben, a kapacitásátvételek feltételeinek enyhítésében. Összefoglalóan megállapíthatjuk, hogy Magyarországon az állam és az egyház különváltan működik, ugyanakkor elismerve egymás autonómiáját, keresik az együttműködés lehetőségét, és kiváltképp igaz ez a szociális szolgáltatások területére.

3. Alaptörvényi és egyházügyi törvényi keretek

Az egyházi intézmények működésének jogi szabályozási környezetének bemutatásán az Alaptörvénnyel kell kezdenünk. Az egyházi intézmények működése a modern jóléti államban az egyház szabad működésén alapszik, az egyházak szabad működése

6 ANTALÓCZY Péter: Az állam és az egyház elválasztása. In: ANTALÓCZY Péter (szerk.): *Az állami egyházjog alapjai*. Patrocinium, 2012. 108. o.

7 Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. tv.

8 A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. tv. 60.§ (3) bekezdés

pedig a vallás- és lelkiismereti szabadság alkotmányos és intézményi garanciáin. Az Alaptörvény kimondja, hogy „mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához” és hogy „ez a jog magában foglalja a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztását vagy megváltoztatását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa”.⁹ Az Alaptörvény a vallásszabadság garanciái között említi, hogy az azonos hitelveket valló emberek vallási közösségeket hozhatnak létre.¹⁰

Az állam és az egyház elválasztásának az elvét is rögzíti az Alaptörvény, amikor kimondja, hogy az állam és a vallási közösségek különváltan működnek.¹¹ A különvált működésmód tartalmát az Alkotmánybíróság határozta meg:¹² a) az állam és az egyház nem kapcsolódhatnak össze intézményesen; b) az állam nem azonosíthatja magát egyik egyház tanításával sem; c) az állam nem avatkozhat az egyház belső ügyeibe; d) az állam nem foglalhat állást hitbeli igazságok kérdésében.

A magyarországi modellben az állam és az egyház szétválasztásának elve mellett hangsúlyosan jelenik meg az államnak és az egyháznak a közjó előmozdítása érdekében megvalósított együttműködése. Ezt már az Alaptörvény is rögzíti:¹³ az állam és a vallási közösségek a közösségi célok elérése érdekében együttműködhetnek. Éppen az együttműködés szintje az egyik olyan tényező, amely a vallási közösségeket differenciálja. A társadalmi célok megvalósításában a legszorosabb együttműködés a vallási közösségek között a bevett egyházakkal valósul meg, ezért az állam számukra sajátos jogosultságokat biztosít.¹⁴ Az egyház szolgálatának egyik alapeleme a diakónia, a szeretetszolgálat, a segítő tevékenység, amely nem korlátozódik az egyház tagjaira, hanem azon túl is kifejti pozitív hatását, ezért társadalmi szempontból az egyház szolgálata elősegíti a szociális védelem erősítését, a társadalmi kohézió erősítését, ez pedig megalapozza azt, hogy a közjó érdekében az állam együttműködjön az egyházzal, sőt: támogassa társadalmi szempontból értékes és hasznos szolgálatát.

Az együttműködés kereteit az egyházügyi törvény határozza meg.¹⁵ A törvény a valamilyen vallás gyakorlására alakult és elsődleges vallási tevékenységet végző közösségek öt formáját különbözteti meg. (1. ábra)

9 Alaptörvény VII. cikk (1) bekezdés

10 Alaptörvény VII. cikk (2) bekezdés

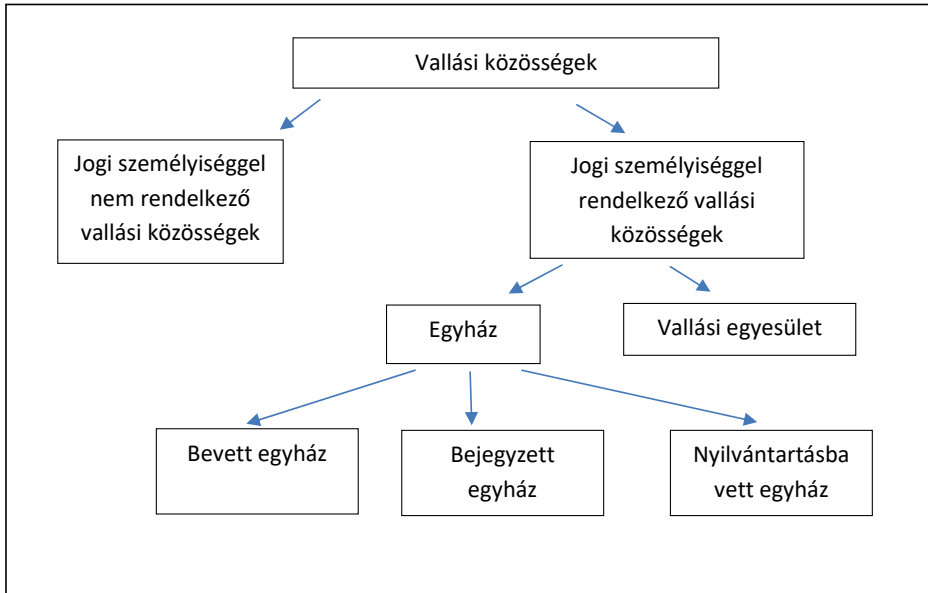
11 Alaptörvény VII. cikk (3) bekezdés

12 4/1993. (II. 12.) AB-határozat

13 Alaptörvény VII. cikk (4) bekezdés

14 Alaptörvény VII. cikk (4) bekezdés

15 A lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. tv. Továbbiakban: Ehtv.



1. ábra A vallási közösségek formái Magyarországon

A vallási közösségek szabályozása két módon is befolyásolja azt, hogy az egyház hogyan tud szociális szolgáltatást alapítani és működtetni. Egyrészt a szociális törvény rögzíti, hogy a fenti vallási közösség-típusok közül csak a bevett egyház, a bejegyzett egyház és a nyilvántartásba vett egyház lehet szociális szolgáltatás fenntartója.¹⁶ Másrészt a szociális törvény ugyanezen paragrafusában rögzíti azt is, hogy csak a bevett egyház esetében elegendő a bevett egyházi státusz a szolgáltatásfenntartói feladatainak ellátásához, a nyilvántartásba vett és a bejegyzett egyház esetében szükséges feltétel az állammal kötött, a szociális, gyermekjóléti vagy gyermekvédelmi feladatok ellátására is kiterjedő megállapodás. Szintén a szociális törvény rögzíti, hogy nem csak a bevett, a nyilvántartásba vett és a bejegyzett egyház lehet fenntartó, hanem ezek belső egyházi jogi személye is.¹⁷ Ugyanakkor az egyházak által alapított egyesületek, alapítványok nem minősülnek egyházi jogi személynek.¹⁸ Természetesen ezek az egyesületek és alapítványok is tarthatnak fenn szociális intézményt, de nem részesülhetnek az egyházakat megillető jogosultságokban.

Meg kell említeni, hogy külön jogszabály a bevett egyházakéhoz hasonló feltételrendszer biztosíthat egyházi státusszal nem rendelkező szervezetnek. Ezek közül a Máltai Szeretetszolgálat a legjelentősebb példa, hiszen jogilag egyesület (Magyar Máltai Szeretetszolgálat Egyesület), a Szuverén Máltai Renddel kötött nemzetközi megállapodás

16 Szt. 4.§ (1) bekezdés m) pont

17 A belső egyházi jogi személy fogalmáról: Ehtv. 11.§ (2) bekezdés

18 Ehtv. 11.§ (3) bekezdés

azonban rögzíti, hogy a Rend közszolgálati tevékenységet kifejtő magyarországi kijelölt szervezeteit egyházi intézményfenntartóknak kell tekinteni.¹⁹

4. Szociális jogi keretek

Az egyházi intézmények működésének szociális jogi keretét azok a jogszabályok jelentik, amelyek az egyházak által fenntartott szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatások alapítását és fenntartását szabályozzák. Nyilvánvalóan ehelyt nincs lehetőség valamennyi norma felsorolására, ezért a szabályozás főbb csomópontjait érintjük.

Az első fontos csomópont az alapítás és a működtetés. Az egyház szabadon, autonóm módon dönthet arról, hogy szociális szolgáltatást indít. A szociális szolgáltatás abban különbözik az egyház egyéb, szociális segítő szolgálataitól, hogy egyrészt az egyház fenntartóként vállalja, hogy a szociális szolgáltatások működtetésére irányadó minimumfeltételeket teljesíti, másrészt az ezen feltételeket teljesítő fenntartóként állami támogatásra jogosult. Ez tehát azt jelenti, hogy amennyiben az egyház szociális szolgáltatás indításáról dönt és a jogszabályi kritériumoknak (tárgyi és személyi feltételek²⁰) megfelel az indítani kívánt szolgáltatás, akkor ezt megteheti és az illetékes hatóság működési engedélyt ad ki számára. 2013. december 1-je óta a működési engedély funkcióját a szolgáltatói nyilvántartás vette át (MŰKENG), amely közhiteles hatósági nyilvántartás.²¹A szociális törvény össze is kapcsolja a működési engedélyt a szabad intézményműködtetéssel: „Szociális szolgáltatást a jogszabályokban előírt feltételek teljesítése esetén bármely fenntartó biztosíthat, ha az általa fenntartott szociális szolgáltató, intézmény véglegessé vált döntéssel be van jegyezve a szolgáltatói nyilvántartásba.”²² A szolgáltatás biztosításának hatósági kontrollja nem csak a működés kezdetén érvényesül a minimumfeltételek vizsgálatában és az engedély kiadásában, hanem később is: a rendszeres szakmai ellenőrzésben.²³

Az egyházak szolgáltatásalapítási- és működtetési autonómiájával összefüggő kérdés, hogy megteheti-e az egyház, hogy szociális segítő szolgálatot működtet működési engedély nélkül, természetesen emiatt nem is igényelve állami támogatást? A szociális törvény szerint a hatóság szociális igazgatási bírságot szabhat ki a fenntartó részére, ha engedély nélkül végez szociális szolgáltatást.²⁴ A jogalkotó azért szankcionálja és

19 A Magyar Köztársaság Kormánya és a Szuverén Jeruzsálemi, Rodoszi és Máltai Szent János Katonai és Ispótyalos Rend közötti Együttműködési Megállapodás kihirdetéséről szóló 2010. évi CXL. tv. 5. cikk 1. pont

20 A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SZCSM-rendelet tartalmazza ezeket a feltételeket a szociális, a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM-rendelet pedig a gyermekjóléti és a gyermekvédelmi szolgáltatásokra.

21 A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. tv. 92/K.§

22 Szt. 92/K.§ (1) bekezdés

23 Szt. 92/K.§ (4c) bekezdés

24 Szt. 92/L.§ (1) bekezdés

számúzi az illegális tevékenység közé az engedély nélküli szolgáltatás nyújtását, mert számos esetre derült fény, amikor szolgáltatók engedély nélkül indítottak magánellátást, de visszaéltek a gondozottak kiszolgáltatottságával és a térítési díjért alacsony színvonalú szolgáltatást biztosítottak. Ugyanakkor a szociális törvény nem tartalmaz megnyugtató elhatárolást abban a tekintetben, hogy mely szociális szolgáltatások esnek az engedély-kötelelem alá. Az eddigi bírósági elhatárolások fényében az egyház által engedély nélkül végzett szociális tevékenység akkor bírságható, ha megállapítható az üzletszerűség, a rendszeres térítés fejében végzett szolgáltatás. A jogalkotó is ezt a megközelítést alkalmazta akkor, amikor 2019. január 1-jei hatállyal kiemelte a karitatív szolgáltatókat a szociális törvény hatálya alól: „Nem tartozik e törvény hatálya alá az a szállást, étkezést nyújtó vagy más segítő, karitatív tevékenység, amelyet az igénybevevőtől, hozzátartozójától, vagy rájuk tekintettel harmadik személytől származó ellenszolgáltatás és állami, helyi önkormányzati támogatás nélkül nyújtanak.”²⁵

Az egyházak szolgálatműködtetési autonómiájának másfajta korlátai is vannak. A szociális törvény a fenntartók számára lehetővé teszi, hogy a belépéskor a klientszól egy egyszeri hozzájárulást kérjenek.²⁶ Ugyanakkor a törvény szerint az egyházi és a civil fenntartó saját kapacitásainak maximum fele esetében élhet ezzel a lehetőséggel.

Az elmúlt 25 évben történtek olyan kormányzati kísérletek egyes kormányok részéről, amelyek más módon igyekeztek korlátozni az egyházaknak a szociális szolgáltatások biztosítására és működtetésére vonatkozó jogait. 2003-ban a kormány a helyi önkormányzatokkal kötött ellátási szerződéshez kötötte az egyházi szolgáltatások finanszírozását. A kormányzat úgy érvelt, hogy egy önkormányzat illetékességi területén a helyi önkormányzat kötelezett egy alapszolgáltatás megszervezésére, és ha nem szervezi meg, akkor köthet ellátási szerződést egyházzal e kötelezettsége teljesítése érdekében a szolgáltatás nyújtására. Tehát ez az intézkedés²⁷ az egyház szolgálatműködtetési autonómiáját korlátozta, hiszen két feltétel teljesülése esetén biztosította az állami támogatást számára: 1. a helyi önkormányzat nem szervezi meg a szolgáltatást, amelynek megszervezése kötelező feladata lenne; 2. a helyi önkormányzat ellátási szerződést köt e feladat ellátására az egyházzal. Az Alkotmánybíróság azonban megállapította,²⁸ hogy ez a szabályozás a Magyar Köztársaság és az Apostoli Szentszék között a Katolikus Egyház magyarországi közszolgálati és hitéleti tevékenységének finanszírozásáról, valamint néhány vagyoni természetű kérdéstről 1997. június 20-án, Vatikánvárosban aláírt Megállapodásba mint nemzetközi szerződésbe ütközik.²⁹ A Megállapodás III. Fejezete szerint az egyház állami támogatásra jogosult, amelynek alapja az állampolgár azon döntése, ahogyan az egyházi közszolgáltatásokat igénybe veszik. A Megállapodás rendelkezése tehát rögzíti, hogy az állam - az egyházi közszolgáltatás

25 Szt. 3.§ (9) bekezdés

26 Szt. 117/C.§

27 Szt. 121.§ (3) bekezdés és Szt. 126.§ (3) bekezdés

28 15/2004. (V. 14.) AB-határozat

29 A Megállapodás kihirdetéséről az 1999. évi LXX. törvény rendelkezik.

állampolgári igénybevétele esetén - köteles biztosítani az egyház állami támogatását. A Megállapodás szerint az állami támogatásra való jogosultság meghatározásánál az állampolgár van döntési helyzetben: az állampolgár döntése alapozza meg az egyház állami támogatásra való jogosultságát. A települési önkormányzat ezért az állampolgár döntése alapján köteles ellátási szerződést kötni az egyházi intézményfenntartóval. Az állampolgár döntését a települési önkormányzat nem korlátozhatja, még azon az alapon sem, hogy a közfeladatot az önkormányzat saját maga is el tudja látni. Ha ugyanis az állampolgár úgy döntött, hogy az egyházi intézményfenntartó szolgáltatását veszi igénybe, akkor e döntés alapján az egyházi intézményfenntartónak a Megállapodás szerint jár az állami támogatás. A Megállapodás szerint az egyházi intézményfenntartó állami támogatása független attól, hogy a települési önkormányzat el tudja-e látni a feladatát, vagy sem. A Megállapodás nem teszi a települési önkormányzat tevékenységétől függővé az egyházi intézményfenntartó állami támogatását, mert az egyháznak az általa nyújtott közszolgáltatásért az állami támogatás minden olyan esetben jár, amikor az egyházi közszolgáltatást az állampolgárok igénybe veszik. Ebből következően az egyházi közszolgáltatásért járó állami támogatásnak a települési önkormányzat által nyújtott közszolgáltatástól való függővé tétele ellentétes az egyházi közszolgáltatásnak az állampolgár szabad elhatározásától függő, Megállapodás szerinti állami támogatásával. A Megállapodás III. Fejezete ugyanis az állampolgár döntésétől teszi függővé a közszolgáltatást, illetve az állami támogatásra való jogosultságot. Ez a döntési jog sérül azáltal, hogy a szociális szabályozás - a Megállapodással ellentétben - a települési önkormányzatot hozza döntési helyzetbe.

5. Konklúzió

A rendszerváltást követően az egyházak szociális szolgálatának alkotmányos és jogszabályi garanciái hamar kiépültek és ez lehetővé tette, hogy az egyházak ne csak újraindítsák az 1940-es évek végén államosított intézményeiket, hanem új szolgálatokat is indítsanak. Kormányzati ciklusonként eltérő intenzitással, de folyamatosan emelkedett az egyházi fenntartású szolgálatok által ellátottak száma az elmúlt negyedszázadban. Az egyházak leginkább az idősek, a fogyatékossgal élő személyek és a gyermekvédelmi gondoskodásba vett gyermekek segítése területén vállaltak szerepet. Az egyházügyi törvény 2011-ig rendkívül enyhe feltételeket rögzített az egyházi státusz elnyeréséhez, ezért egyrészt több száz egyház működött, s közöttük nagy számban voltak olyan egyházak, amely kifejezetten üzleti célra jöttek létre annak érdekében, hogy a szociális szolgáltatások működtetésével járó állami többlettámogatásokat lefölozzék. Ennek a gyakorlatnak vetett véget a 2011-es új egyházügyi törvény, amely konszolidálta és helyreállította a szociális területen az egyházi feladatvállalás kereteit. Az elmúlt években a szociális szabályozás tovább erősítette az egyházak szociális szolgálatainak működési környezetét.

Forrásjegyzék

- ANTALÓCZY Péter: Az állam és az egyház elválasztása. In: ANTALÓCZY Péter (szerk.): *Az állami egyházjog alapjai*. Patrocinium, 2012.
- HOMICSKÓ Árpád Olivér: *A magyar társadalombiztosítása és szociális ellátások rendszere*. Károli Gáspár Református Egyetem, L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2018.
- HOMICSKÓ Árpád Olivér: A szociális ellátórendszerek tipizálása és elméleti alapjai
- HAJDÚ József – HOMICSKÓ Árpád Olivér (szerk): *Bevezetés a társadalombiztosítási jogba*. Patrocinium, 2018.
- SCHANDA Balázs: *Magyar állami egyházjog*. Szent István Társulat, Budapest, 2000.
- SZATHMÁRY Béla: *Fejezetek az állami vallás- és egyházjogból*. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2006.

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG EGYES HATÁSKÖREINEK ÁTTEKINTÉSE. AZ ALKOTMÁNYJOGI PANASZ VIZSGÁLATA

1. Előszó

A legutóbb, 2018. december 15. napján megtartott doktorandusz konferencián *Az alkotmánybíráskodás kialakulása Magyarországon* címmel tartottam előadást, amely során az Alkotmánybíróság létrejöttének előzményeit, az Alkotmánybíróság kialakulását és működését vizsgáltam a jogszabályi rendelkezések feltárásával. A további átfogóbb kutatási tevékenység megvalósítása érdekében szándékosan mellőztem az alkotmánybíróság eseti döntéseinek áttekintését. Átfogóbb kutatási tevékenységemet az Alkotmánybíróság klasszikus hatalmi rendszerében elfoglalt helyének meghatározása motiválja, amelyhez jelen írásomat is „építőelemként” szándékosan hasznosítani. Az alkotmánybíróság helyének meghatározásához munkamódszerként képzeletbeli koordináta rendszert vettem alapul, amelyen az egyik koordinátatengelyt az Alkotmánybíróság hatáskörei képezik. A másik tengelyt a három klasszikus hatalmi ág képezi. Az Alkotmánybíróság helymeghatározására irányuló kutatás során elsődlegesen az alkotmánybírási döntésekre, valamint a jogirodalmi álláspontok felhasználására támaszkodom. Feltételezésem szerint az Alkotmánybíróság helyét az Alkotmánybíróság egyes hatásköreinek gyakorlása során meghozott, a koordináta rendszerben pontokként elhelyezett elemezett eseti döntésekből kirajzolódó alakzat határozza meg. Jelen tanulmányomban az alkotmánybírási hatáskörök közül az alkotmányjogi panasz áttekintésére, alkotmányjogi panasz alkotmánybírási eljárásokban meghozott eseti döntések elemzésére és bemutatására vállalkozom. Előadásomban arra az alapvető kérdésre keresem a választ, hogy az alkotmányjogi panasz alkotmánybírási eljárás hogyan kapcsolódik a klasszikus hatalmi ágakhoz?

1 A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának hallgatója. Témavezető: Tóth J. Zoltán egyetemi docens.

2. Alkotmányjogi panasz elhelyezése a klasszikus hatalmi ágak rendszerében²

A felvetett kérdés megválaszolásához kiindulásként elfogadható azon álláspont, amely szerint az államszervezet demokratikus működésével, az állami jogintézmények tevékenységével valósul meg alapvető jogok tiszteletben tartása és védelme. A jogalkotó feladata az alapvető jogok jogalkalmazó szervek által történő érvényesülési garanciáinak megteremtése. Az Alkotmánybíróság minősül jogalkalmazóként Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) legfőbb védelmezőjének anélkül, hogy a jogalkalmazás törvényességének fülvizsgálatára jogosultsággal rendelkezne. Emellett az Alkotmánybíróság feladatát képezi a jogalkotás Alaptörvénnyel való összhangjának biztosítása is.³ Uitz Renáta szerint az absztrakt normakontroll vagy alapvető jogok sérelmének orvoslására szolgáló egyedi normakontroll a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában feszültség forráshoz vezetett. A magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában a legjelentősebb absztrakt normakontroll körébe tartozó eljárása volt a jogszabályok alkotmányosságának bárki által

2 Az előzetes absztrakt és utólagos normakontroll kezdeményezésére közjogi tisztviselőknek van jogosultsága. Az alkotmányjogi panasz olyan alkotmánybírói eljárás megindítására szolgáló szubjektív alapjogvédelem orvoslására irányuló, alapjogok kikényszerítésére szolgáló szubszidiárius jellegű különleges jogintézmény, amely egyedi vagy normatív állami aktus ellen nyújtható be és az aktus alkotmányellenességének megállapítását, az egyéni jogsérelmek orvoslását, valamint az alapjogok tartalmának konkretizálódását, a jogrend helyreállítását is eredményezi. Személyes érintettség alapján fennálló alapjogsérelem esetén vehető igénybe. Az európai modellben az alkotmánybírók a jogrendszer alkotmánnyal, alaptörvénnyel való összhangját vizsgálja, amelyekre a rendes bíróságok nincsenek felhatalmazva. A rendes bíróságok az adott ügyben jogosultak döntést hozni. Az alkotmányjogi panasz alapján a jogi norma alkalmazásával előidézett bírói, közigazgatási aktus is megsemmisíthető a megsemmisítés jogkövetkezmenyeinek levonása nélkül. Az alkotmánybírói megsemmisítő bírói döntés jogkövetkezmenyeinek levonására a Kúria jogosult. Az alkotmányjogi panaszok objektív jogvédelem körében való alkotmányjogi kérdések ismerve alapján történő befogadására irányuló eljárás az Alkotmánybíróság mérlegelési eszköze. Az alkotmányjogi panasz és az actio popularis (bárki által indítványozható utólagos absztrakt normakontroll) általában kizárja egymást. Utólagos egyedi normakontroll az eljárás felfüggesztése mellett benyújtott bírói kezdeményezés, amely alapján az Alkotmánybíróság a jogi norma Alkotmánnyal való összhangját vizsgálja. Megsemmisítés esetén a jogi norma a konkrét ügyben nem alkalmazható. In.: BITSKEY Botond és TÖRÖK Bernát: Az Alkotmányjogi panasz kézikönyve Budapest, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft, 2015. 19. o. és Uo. 20-27. o. „Összefoglalva megállapítható a nemzetközi példákból, hogy az alkotmányjogi panasz fő *funkciója a fentiek alapján az igazságszolgáltatási és/vagy törvényhozó hatalmi ág alkotmányos kontroll alá belyezése, attól függően, hogy az alkotmányjogi panasz tárgya milyen aktus lehet: csak közigazgatási, illetve bírói döntések, vagy törvények és más jogszabályok is.*” Uo. 35. o.

3 LUKÁCS Krisztina – VILLÁM Krisztián: A bírói kezdeményezés szerepe az alkotmányos jogvédelem rendszerében In.: Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban IV. A bírói kezdeményezések gyakorlati tapasztalata tanulmánykötet Budapest, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft, 2019. 13-21. o. és Uo. 23. o.

indítványozható (actio populáris) utólagos normakontroll eljárása.⁴ A bírói kezdeményezés és az alkotmányjogi panasz indítvány elbírálására irányuló eljárás egyedi normakontroll eljárásnak minősült, illetőleg minősül. A szerző szerint az absztrakt és az egyedi normakontroll az Alkotmánybíróság hatalmi ágak rendszerében történő elhelyezésében jelen nehézséget. Egyes szerzők szerint az Alkotmánybíróság a bírói hatalom részének tekinthető, ezzel szemben más szerzők az Alkotmánybíróságot a bírói hatalom részeként határozzák meg. A 2012. január 01. napját megelőző alkotmányjogi panasz eljárás hiányosságaként említették, hogy az eljárás kizárólag az alkalmazott jogszabály alkotmányellenességének megállapítására irányult, ezáltal nem minősült „valódi” alkotmányjogi panasznak. A szerző szerint az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasz eljárásban és jogszabály alkotmányellenességének utólagos eljárásban is absztrakt normakontrollt végez. Egyedi normakontroll eljárásban az indítványozó fontos érdekének védelmében az Alkotmánybíróság jogosult egyedi jogkövetkezményeket alkalmazni. A jogalkotó azzal tartotta fenn a hatalmi ágak egyensúlyát, hogy az alkotmánybírósági döntés jogkövetkezményeinek részletes megállapítását a Legfelsőbb Bíróság, illetőleg a Kúria végezte, illetve végzi el. 2012. január 01. napja előtt az Alkotmánybíróság az alkotmányjogi panasszal érintett döntés végrehajtását nem volt jogosult felfüggeszteni, az alkotmányjogi panasznak pedig a határozat végrehajtására nem volt halasztó hatálya. Az Alkotmánybíróság jogszabályt abban az esetben semmisít meg, amennyiben a jogszabály alkotmánysértő tartalommal válik hatályossá. Amennyiben megsemmisítésre nem kerül sor, abban az esetben az Alkotmánybíróság megállapítja a jogszabály alkotmányos követelményeknek való megfeleléseit. A szerző felveti a kérdést, hogy hogyan lehet érvényre juttatni az Alkotmánybíróság által megállapított követelményeket.⁵ Az alaptörvény-ellenes bírói döntéssel szemben az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet részéről előterjeszhető alkotmányjogi panasz 2012. január 1. napjával történő bevezetéséig a magyar alkotmánybírósági jogértelmezés kizárólag az utólagos norma kontroll eljárások lefolytatására koncentrálódott. További közhatalmi aktusok ellen nem lehetett alkotmányjogi panaszt benyújtani. A megsemmisített alkotmányellenes jogszabály vagy jogszabályi rendelkezést kizárólag az elsődlegesen benyújtott alkotmányjogi panasz eljárás alapját képező bírósági eljárásban nem kellett alkalmazni. Köblös Adél írásában kiemeli, hogy az alkotmányjogi panasz eljárás azokban a jogrendszerekben működik, amelyekben a rendes bírósági szervezetrendszer és az alkotmánybíráskodás elkülönül egymástól. Az alkotmányjogi panasz az alapjogok védelmét szolgáló jogintézmény. Köblös Adél rámutat arra, hogy egyes szerzők szerint a régi típusú alkotmányjogi panasz jogi érdekeltségre alapított utólagos normakontroll. Önmagában

4 LUKÁCSI Dániel Csaba tanulmányában rámutat arra, hogy a jogintézmény konkrét jogi érdekeltség nélkül gyakorolható volt. A bárki által indítványozható actio popularis jogintézményt a jogalkotó megszüntette. Lukácsi Dániel Csaba: Az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerint alkotmányjogi panasz befogadhatóságának kérdései In.: Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II. Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések Tanulmánykötet Budapest, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft, 2019. 517. o.

5 URITZ Renáta: Egyéni jogséremlmek és az Alkotmánybíróság In.: Fundamentum III. évfolyam 1999/2. szám 39-52. o.

kizárólag alkotmányellenes jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés egyedi eljárásban történő alkalmazásának kizárására irányuló indítványt a korábbiakban az Alkotmánybíróság nem bíralt el. Az Alkotmánybíróság kizárólag a régi típusú alkotmányjogi panaszt elsőként benyújtó indítványozó számára biztosította a megsemmisített alkotmányjogi rendelkezés egyedi ügyben történő kizárását, amelyet „*az első indítványozó jutalmának*” („*Ergreiferprämie*”) neveznek. Azon személyek, akik hasonló jogi alapon terjesztettek elő a megsemmisített jogszabállyal szemben alkotmányjogi panaszt nem kérelmezhetik a megsemmisített jogszabályi rendelkezés visszamenőleges hatályú kizárását. E kérelmet az Alkotmánybíróság ítélt dologra történő hivatkozással utasítja el.⁶ Köblös Adél szerint a valódi alkotmányjogi panasz bevezetéséig a bírói kezdeményezés az alkotmányjogi panasztól magasabb szintű jogvédelmet biztosított.⁷ Az új jogintézmény bevezetésével vált lehetővé az alapjogokat sértő bírói ítéletek megsemmisítése, amellyel a bíróságok jogalkalmazási, jogértelmezési tevékenységét is alkotmánybírósági ellenőrzés alá vonták. Csehi Zoltán szerint az Alkotmánybíróságnak a 2012. január 01. napját megelőzően hatályba lépett jogszabályi rendelkezéseket megelőzően is megvolt a lehetősége a közhatalmi tevékenységet gyakorló intézmények egyedi ügyekben meghozott döntései felett történő alkotmánybírósági kontroll megvalósítására. A szerző az Alkotmánybíróság 57/1991. (XI. 8) AB határozatára hivatkozott, amelyben a testület konkrét egyedi ügyben az anyakönyvi nyilvántartás visszaállításáról rendelkezett a bíróságok és közigazgatási hatóságok helyett. E döntésében az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy az Alkotmánybíróság nem szándékozik a jogszabályok értelmezésére és alkalmazására vonatkozó jogosultságokat a bírósági szervezet legfőbb szervétől elvonni. Az Alkotmánybíróságnak a jogi norma szövegét az egységes jogalkalmazási gyakorlattal együtt kell vizsgálnia, alkotmányellenesség esetén magát a jogszabályt kell megsemmisíteni.⁸ A jogalkalmazói jogértelmezés alkotmányellenességét

6 TÓTH J. Zoltán: Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben. I. rész, *Közjogi Szemle*, 2012/3. szám, 11-19. o. és II. rész, *Közjogi Szemle*, 2012/4. szám, 29-37. o..

7 KÖBLÖS Adél: Milyen jogvédelmet nyújt az alkotmányjogi panasz In.: *Alkotmánybírósági Szemle* 2010. évi 1. szám 129-134. o.

8 Az 57/1991. (XI. 8) AB határozatban az indítványozó személy által alkotmányellenes jogszabályi rendelkezés és jogalkalmazási gyakorlat miatt bekövetkezett jogsérelemlről kellett az Alkotmánybíróságnak döntést hoznia. Az Alkotmánybíróság e döntésében is rögzítette a mai napig is egységesnek mondható gyakorlatát, amely szerint a testületnek kizárólag az Alkotmány, illetőleg az Alaptörvény értelmezésére van hatásköre, a jogszabályok értelmezésére nincs. A döntésben a vizsgált jogszabályi rendelkezés pro futuro hatállyal történő megsemmisítésére azért került sor, mert a kiskorú személy vérségi származás kiderítésére vonatkozó jogosultsága a gyámhatóság által kirendelt eseti gondnok által törvényi garanciális korlátok nélküli perindítási jogosultságával sérelmet szenved. A polgári peres eljárásban meghozott döntés fosztja meg az érintett személyt az igényérvényesítési jogosultságtól. KILÉNYI GÉZA alkotmánybíró különvéleményében arra az álláspontra helyezkedett, hogy ebben az ügyben az Alkotmánybíróság jogszabályt értelmezett, amelyre nem volt jogosultsága. TÓTH J. Zoltán jelen tanulmány 2. lábjegyzetében megjelölt írásában rámutatott arra, hogy régi alkotmányjogi panasz eljárásokban az egyéni jogvédelem háttérbe szorult, amelynek alátámasztására a 442/D/2000. AB végzést

az Alkotmánybíróság nem állapíthatja meg. A jogalkalmazás egységességét a Kúria biztosítja a bíróságokra kötelező jogegységi határozatok megalkotásával. Az Alkotmánybíróság az alkotmány- vagy alaptörvény-ellenes jogszabályi rendelkezéseket megsemmisíti.⁹ Enyedi Krisztián szerint az Alkotmánybíróságnak kizárólag az egyértelmű és objektív alkotmányi vagy alaptörvényi rendelkezésekre alapított objektív és kiszámítható zsinórmértéket kell alkalmazni. Az alkotmánybírósági döntéseknek koherens rendszert kell alkotniuk.¹⁰ Az Alkotmánybíróság az alapjogok elfogadhatatlan értelmezésével okozott alapjogsérelmet megvalósító döntést semmisíti meg. Tilk Péter szerint az alkotmányjogi panasz köti össze az Alkotmánybíróságot a rendes bíróságokkal.¹¹ „Közvetlen” vagy „kivételes” alkotmányjogi panaszt alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosu-

hivatkozta. A döntésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy egy korábbi döntés alapján megsemmisített alkotmány- vagy alaptörvény-ellenes jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés folyamatban lévő eljárásban való alkalmazásának kizárását másik alkotmánybírósági eljárásban nem lehet kérelmezni. Németh János alkotmánybíró különvéleményében arra az álláspontra helyezkedett, hogy az alkalmazhatóságról érdemi döntést kellett volna hozni.

- 9 ENYEDI Krisztián a következő lábjegyzetben hivatkozott tanulmányában rámutatott arra, hogy az Alkotmánybíróság a hatályon kívül helyezett jogszabályi rendelkezéseket nem vizsgálja, ha a jogszabályt alkotmányellenessége miatt meg kellene semmisíteni, a jogszabály alkalmazhatósága nem eldöntendő kérdés, illetőleg a jogszabály alkotmányellenessége megállapításának nincs eljárásjogi jogkövetkezménye. E körben a szerző a 335/B/1990. AB végzést és a 898/D/1999. AB végzést említette példaként. Főszabályként az Alkotmánybíróságnak a jogszabályhelyet alkotmányjogi panasz eljárásban ex tunc hatállyal kell megsemmisíteni.
- 10 ENYEDI Krisztián: Az állandó gyakorlat az alkotmányjogi panasz eljárásban In.: Fundamentum 2007. 3. szám 65-73. o.
- 11 Az Alkotmánybíróság a 3/2015. (II. 2.) AB határozatában arra a megállapításra jutott, hogy a bíróságoknak a jogszabályokat Magyarország Alaptörvényének rendelkezéseivel összhangban kell értelmezniük, fel kell tárulniuk a jogszabályok alapjogi vonatkozásait, a jogszabályokat az alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie, amelynek elmaradását az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz eljárásban a bírói döntés megsemmisítésével orvosolja. A határozathoz fűzött párhuzamos indoklásokból és különvéleményekből Czine Ágnes párhuzamos indoklásából Pokol Béla és Szívós Mária különvéleményeiből szándékozom a következőkben részletezetteket kiemelni. Czine Ágnes rámutatott arra, hogy a 31/1990. (XII. 18.) AB határozatban az Alkotmánybíróság leszögezte, hogy az alkotmánybíráskodás során a magyar államszervezet legfontosabb szervezeti és működési elvét képező hatalmi ágak megosztásának elvét is figyelembe kell venni. Pokol Béla különvéleményében arra a következtetésre jutott, hogy az Alkotmánybíróság akként vonja be az alapjogokat a bíróságok tevékenységébe, hogy az alapjogok bevonásának mértékét meghatározta volna. Az alapjogok eredendően az egyént az állammal szemben védelmezték. Az alapjogok magánjogi jogviszonyokra történő kiterjesztése a magánjogi jogdogmatika felszámolásához vezethet. A magyar alapjogok részletes szabályait törvényeknek kell megállapítaniuk, az ezekben megállapított rendelkezéseket és az alkotmánybírósági határozatokat kell a bíróságoknak alkalmazniuk. Szívós Mária szerint a megnevezett határozatban alaptörvény-ellenesnek nem minősülő bírói döntést semmisített meg, amelyre a korábbi alkotmánybírósági döntésekben még nem került sor. Balsai István és Salamon László alkotmánybíró csatlakozott Szívós Mária alkotmánybíró különvéleményéhez.

lása. Az Alkotmánybíróság 2000 utáni időszakában élénkült a kapcsolat az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok között, amely Trócsányi László szerint az első jogegységi határozat Alkotmánybíróság általi megsemmisítésének köszönhető. A rendes bíróságok nincsenek elzárva attól, hogy az alkalmazandó jogszabályokat az alkotmánybírósági döntésekkel együtt értelmezzék.¹² Gárdos-Orosz Fruzsina szerint az alaptörvény-ellenes bírói döntés megsemmisítésére vonatkozó jogosultság az alapvető jogok bírósági eljárásban való érvényesülését biztosítja. A jogalkalmazónak a jogszabályt úgy kell értelmeznie, hogy az alapjog alaptörvény-ellenes sérelmét elkerülje. Ugyanakkor a jogalkotó és a bíróság az alapjogok tartalmát az Alkotmánybíróság gyakorlatától függetlenül nem állapíthatja meg. A bíróságok az alapjogokat alkotmánybírósági határozatok hiányában jogosultak értelmezni.¹³ A bíróságok érvelésének minőségét, az indokolások megfelelőségét az Alkotmánybíróság ellenőrzi.¹⁴ Az Alkotmánybíróság a bírói döntés megsemmisítésével biztosítja az alkotmánybírósági határozatokban foglaltak betartását.¹⁵ Drinóczi Tímea vizsgálódása során arra a megállapításra jutott, hogy a bírósági eljárásokban abban az esetben hivatkoznak alkotmányjogi/alapjogi összefüggésekre, amennyiben a bírósági eljárást a jogági jogdogmatikai terminológiák alkalmazásával nem lehet érdemben befejezni. Az Alaptörvény rendelkezéseit a bírósági eljárásokban is alkalmazni kell. Az Alaptörvényt csak az Alkotmánybíróság értelmezheti, a bírósági eljárásokban történő jogértelmezés közvetett jogértelmezésnek minősül.¹⁶ Berkes Lilla és Csink Lóránt arra az álláspontra helyezkedik, hogy az Alkotmánybíróság minősül a bírósági hatalmi ág legmagasabb szinten elhelyezkedő

12 TRÓCSÁNYI László: Az Alkotmánybíráskodás és az igazságszolgáltatás kapcsolatának egyes kérdései In.: Alkotmánybírósági Szemle 120-126. o. https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/05/absz_2010_01.pdf (2019. április 22.)

13 GÁRDOS – OROSZ FRUZZINA: A rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság kapcsolata az alapjogok érvényesítésében Bevezetés az MTA TK JTI kutatócsoportjának kutatásához In.: Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog-érvényesítésének gyakorlata Tanulmánykötet HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft, Budapest, 2019. 11-14. o.

14 BENCZE Máttyás – KOVÁCS Ágnes: „Nem foghat helyt” – Az Alkotmánybíróság az indokolási kötelezettség teljesítéséről In.: Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog – érvényesítés gyakorlata Budapest, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., 2019. 35. o.

15 TORDAI Csaba: Az alkotmánybírósági esetjog hatása a rendes bírói ítéletekre az információs szabadság és a képmáshoz való jog területén. In.: Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog – érvényesítés gyakorlata Budapest, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., 2019. 264. o.

16 DRINÓCZI Tímea: A tulajdonhoz való alapjog értelmezésének eltérései a rendes bírósági és az alkotmánybírósági gyakorlatban: a bírói kezdeményezések és az alkotmányjogi panaszok tapasztalatai 315-316. o. In.: Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog- érvényesítésének gyakorlata Tanulmánykötet Budapest, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft, 2019. 20. o.

Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II. Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések Budapest, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., 2019. 315. o.

jogintézményének figyelemmel arra, hogy az Alkotmánybíróság döntését más jogintézmény nem bírálhatja felül. Az Alkotmánybíróság döntése kizárólag arra korlátozódik, hogy a bírósági döntés Alaptörvénnyel való összhangjáról határozzon. Az alkotmányjogi panasz jogintézménye a jogszabályok Alaptörvénnyel összhangban álló jogértelmezése érvényesülésének garanciája. A bírósági eljárásokban a történeti tényállás, az alkalmazandó jogszabály feltárásával és a jogszabályok adott esetre történő alkalmazásával jogvitákat döntenek el. A bírósági eljárások a törvényességre terjednek ki, míg az alkotmánybírósági eljárás alkotmányossági kérdésekre terjed ki, amely a bíróságok és az Alkotmánybíróság közötti hatáskörmegosztást jelenti. A bíróságok a jogszabályokat jogosultak értelmezni, az Alkotmánybíróság pedig az Alaptörvényt. Az Alkotmánybíróság nem jogosult döntést hozni a bírói gyakorlat helyességéről, ugyanakkor jogosult meghatározni a jogszabályok alkotmányos értelmezési tartományát. Az Alkotmánybíróság a jogalkalmazás alkotmányosságáról hoz döntést.¹⁷ Chronowski Nóra szerint eredendően az Alkotmánybíróság a jogállamiság eszmerendszeréből vezette le a jogalkotó által jelenleg érvényben és hatályban lévő *Magyarország Alaptörvénye Alapvetés* címének C) cikkének (1) bekezdésében kodifikált rendelkezését, amely szerint „*A magyar állam működése a hatalom megosztásának elvén alapszik*”.¹⁸ A valódi alkotmányjogi panasz jogintézménye abban az esetben válik sikeres jogintézménnyé, amennyiben kölcsönös önkorlátozáson alapul. Az önkorlátozás az Alkotmánybíróság részéről abban nyilvánul meg, hogy a bírói döntéseket kizárólag alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés vagy a bírói döntéseket érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség esetén vizsgálja. A bíróságok részéről pedig az önkorlátozás akként jelenik meg, hogy az alkotmánybírósági döntésekben meghatározott alkotmányértelmezéseket eljárásaik során be kell tartaniuk, illetőleg alkalmazniuk kell.¹⁹

3. Utószó

Jelen előadásom záró következtetéseként a fentiekben elvégzett kutatási eredmények alapulvételével elsődlegesen arra a következtésre jutottam, hogy az alkotmányjogi panasz jogintézménye mindhárom klasszikus hatalmi ággal összefüggésben hozható. Amennyiben az Alkotmánybíróság alkotmányjogi panasz alkotmánybírósági eljárásban jogszabályi rendelkezést semmisít meg, abban az esetben a jogalkotó, a törvényhozó hatalom, illetőleg a végrehajtó hatalmi ág tevékenységét korlátozza. Önálló kutatási

17 BERKES Lilla – CSINK Lóránt: Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok kapcsolatrendszere Általános áttekintés és egyes központi kérdések In.: Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog- érvényesítésének gyakorlata Tanulmánykötet Budapest, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft, 2019. 326-351. o.

18 CHRONOWSKI Nóra: A jogállamiság elvének védelme és az eljárási alkotmányosság követelményei In.: Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog- érvényesítésének gyakorlata Tanulmánykötet Budapest, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft, 2019. 20. o.

19 Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II. Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések Budapest, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., 2019. Előszó 7. o.

témakört vet fel azon kérdés, hogy az Alkotmánybíróság a konvención alapuló negatív jogalkotói szerepkörén túlmenően tekinthető-e pozitív jogalkotónak a bírósági eljárásban alkalmazandó jogszabályok alkalmazására vonatkozó alkotmányos követelmények alkotmánybírósági eljárásban történő meghatározása vonatkozásában. A bírói döntések megsemmisítése esetén a bírói hatalmi ág jogértelmezési és jogalkalmazási tevékenysége korlátozódik. A legutóbbi kutatások fényében az Alkotmánybíróság és az egységes jogértelmezést és jogalkalmazást biztosító Kúria között kialakuló konvencionális álláspontnak tekinthető azon megközelítés, amely szerint az Alkotmánybíróság tartózkodik a jogértelmezési kérdésekben történő döntéshozattól, amelyet a Kúria az alkotmánybírósági döntésekben, valamint azok indokolásában meghatározott alapjog értelmezés elfogadásával és alkalmazásával ellentételez. Jelen tanulmányom zárásaképpen fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy e tanulmány elsődleges célja az Alkotmánybíróság klasszikus hatalmi ágakban elfoglalt helymeghatározására vonatkozó igény felvetése, az alkalmazandó munkamódszerek megválasztása, illetőleg az alkotmánybírósági hatáskörök és a klasszikus hatalmi ágak közötti összefüggések vázlatos áttekintése. Az Alkotmánybíróság helyének meghatározására természetesen átfogóbb kutatási tevékenységet követően kerül sor.

Forrásjegyzék

- Berkes Lilla – Csink Lóránt: Az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok kapcsolatrendszere Általános áttekintés és egyes központi kérdések In.: Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog- érvényesítésének gyakorlata Tanulmánykötet Budapest, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft, 2019. 326-351. o.
- Trócsányi László: Az Alkotmánybíráskodás és az igazságszolgáltatás kapcsolatának egyes kérdései In.: Alkotmánybírósági Szemle https://alkotmanybirosag.hu/uploads/2017/05/absz_2010_01.pdf (2019. április 22.)
- Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II. Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések Budapest, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., 2019. 4. Bencze Mátyás – Kovács Ágnes: „Nem foghat helyt” – Az Alkotmánybíróság az indokolási kötelezettség teljesítéséről In.: Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog – érvényesítés gyakorlata Budapest, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., 2019.
- Chronowski Nóra: A jogállamiság elvének védelme és az eljárási alkotmányosság követelményei In.: Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog- érvényesítésének gyakorlata Tanulmánykötet Budapest, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft, 2019.
- Drinóczi Tímea: A tulajdonhoz való alapjog értelmezésének eltérései a rendes bírósági és az alkotmánybírósági gyakorlatban: a bírói kezdeményezések és az alkotmányjogi panaszok tapasztalatai 315-316. o. In.: Az Alaptörvény érvényesülése a bírói

- gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog- érvényesítésének gyakorlata Tanulmánykötet Budapest, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft, 2019.
- Enyedi Krisztián: Az állandó gyakorlat az alkotmányjogi panasz eljárásban In.: Fundamentum 2007. 3. szám
- Gárdos – Orosz Fruzsina: A rendes bíróságok és az Alkotmánybíróság kapcsolata az alapjogok érvényesítésében Bevezetés az MTA TK JTI kutatócsoportjának kutatásához In.: Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog- érvényesítésének gyakorlata Tanulmánykötet HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft, Budapest, 2019.
- Köblös Adél: Milyen jogvédelmet nyújt az alkotmányjogi panasz In.: Alkotmánybírószáki Szemle 2010. évi 1. szám
- Lukács Krisztina – Villám Krisztián: A bírói kezdeményezés szerepe az alkotmányos jogvédelem rendszerében In.: Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban IV. A bírói kezdeményezések gyakorlati tapasztalata tanulmánykötet Budapest, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft, 2019.
- Lukácsi Dániel Csaba: Az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerint alkotmányjogi panasz befogadhatóságának kérdései In.: Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban II. Alkotmányjogi panasz – a hatáskörrel kapcsolatos kérdések Tanulmánykötet Budapest, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft, 2019.
- Tordai Csaba: Az alkotmánybírószáki esetjog hatása a rendes bírói ítéletekre az információszabadság és a képmáshoz való jog területén. In.: In.: Az Alaptörvény érvényesülése a bírói gyakorlatban III. Alkotmányjogi panasz – az alapjog – érvényesítés gyakorlata Budapest, HVG-ORAC Lap-és Könyvkiadó Kft., 2019.
- Tóth J. Zoltán: Az egyéni (alap)jogvédelem az Alkotmányban és az Alaptörvényben. I. rész, Közjogi Szemle, 2012/3. szám, és II. rész, Közjogi Szemle, 2012/4. szám,
- Uitz Renáta: Egyéni jogsérelmek és az Alkotmánybíróság In.: Fundamentum III. évfolyam 1999/2. szám

A BÜNTETÉS-VÉGREHAJTÁS ETIKAI KÓDEXÉNEK VIZSGÁLATA A FOGVATARTOTTAK REINTEGRÁCIÓJÁNAK SZEMPONTJÁBÓL

„Szabadságuktól megfosztott személyek fogvatartásával járó sajátos munka az abban közreműködő személyzettől magas szintű erkölcsi felelősséget, érték- és normakövetést vár el.”²

Bevezetés

Jelen tanulmányban arra keresem a választ, hogy az *Etikai Kódex mely szakaszi és milyen mértékben kapcsolódnak az elítéltek reintegrációjához, illetve az tisztességes eljáráshoz, valamint bánásmódhoz.* Az Etikai Kódex azon rendelkezéseit elemzem, melyek valamely módon kapcsolódnak a fogvatartottak társadalomba történő sikeres visszailleszkedéséhez.

A Büntetés-végrehajtási Etikai kódex hatályba lépése évekkkel megelőzte az elítéltek reintegrációjában áttörést hozó, a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: új Bv. kódex) megalkotását és hatályba lépését, azonban álláspontom szerint a reintegrációs törekvések már ekkor észrevehetőek voltak az erkölcsi szabályzatban is.

1. Az etikai kódex és a reintegrációs törekvések összevetése

2010. március 1. napján lépett hatályba a büntetés-végrehajtás Az Etikai Kódexe, amely szabályozza a személyi állomány magatartását szolgálatban, magatartását a fogvatartottakkal szemben, magatartását szolgálaton kívül, rendelkezik továbbá a megjelenéssel és a környezettel kapcsolatban, rögzíti az etikai eljárás megindítására és a döntéshozatalra vonatkozó szabályokat.

A szolgálati idő alatti magatartási szabályok

Az Etikai Kódex „*Magatartás szolgálatban*” című rendelkezés olyan alapvető erkölcsi és morális elvárásokat támaszt a személyzettel szemben, mint például a becsületesség,

1 Állami ösztöndíjas, nappali tagozatos doktorandusz hallgató, a Károli Gáspár Református Egyet Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájában.

2 Részlet a Büntetés-végrehajtási Szervezet Etikai Kódexe I. Általános alapelveiből – <https://bv.gov.hu/hu/etikaikodex> letöltve: 2018.11.20.

az elfogulatlanság, a pártatlanság, a pártsemlegesség, a tárgyilagosság, és a szakmai és emberi tisztesség elve.

Fontos kiemelni, hogy a szabályzat megköveteli a vezetőktől, hogy személyi állomány számára nyilvánvalóvá tegye a fogva tartás végrehajtásával kapcsolatos etikai normákat, követelményeket – így különösen az emberséges bánásmódot, empatikus viselkedést, kulturált kommunikációt.

A reintegráció tekintetében vitathatatlan jelentőséggel bír az Etika Kódex következő rendelkezése: „*A személyi állomány tagjainak kiemelt morális felelőssége, hogy a fogvatartottak előtt egymás személyét, munkáját, családtagjait, vagy egyéb tulajdonságait és jellemzőit ne kritizálják, ne értékeljék.*”

A rendelkezés alanyi köre első olvasatra akár vitatott is lehet. Nyelvtani, logikai és az etikai kódexben elfoglalt helye szerinti értelmezést követően azonban, levonható a konszenzus, mely szerint az idézett szakasz a személyi állomány egymás közti viselkedésére vonatkozik, azaz elvárást támaszt a dolgozókkal szemben, hogy a fogvatartottak előtt különös képen kerüljék az egymás közötti konfliktusokat.

Ennek kettős funkciója fedezhető fel. Egyrészt a büntetés-végrehajtás „világában” vitathatatlanul uralkodik a tekintélyelv és ezt aknázná alá, ha a fogvatartottak azt tapasztalnának, hogy „rés keletkezett a pajzson”, az őket felügyelő örök egysége egy konfliktus eredménye képen felbomlott. Másrészt nagyon fontos a példamutatás a végrehajtási intézetekben. Nem csak a személyi állomány tagjai figyelik a fogvatartottakat, hanem ez fordítva is igaz, ezáltal minden egyes mozdulatukkal, tevékenységükkel, viselkedés kultúrájukkal példát mutatnak az elítéltek számára, mint egyfajta „ablak” a külvilágra.

Fenti indoklásom alapján az idézett szakasz által védett fogalmak a társadalomba történő sikeres visszailleszkedés alapvető szegmensei, így különösen üdvözölendő, hogy a jogszabályon túlmenően maga az Etikai Kódex is különös figyelmet szentel ezek számára.

A fogvatartottakkal szemben tanúsított magatartási szabályok

A fogvatartottakkal szemben tanúsított magatartási szabályok vonatkozásában kiemelendő azon elvárás, mely szerint „*minden fogvatartással kapcsolatos tevékenységet az egyéni emberi értékek tiszteletben tartása, a fogvatartottak nemzeti vagy nemzetközi jogszabályokban rögzített jogai biztosításával kell végrehajtani. Az emberi tisztelet és a tisztességes bánásmód megilleti a fogvatartott családtagjait és hozzátartozóit is a velük való szakmai érintkezés során.*”

Messzemenőig egyetértek Frivaldszky János következő gondolatával „*a büntetés az elítélt joga is egyben, mivel ezáltal lehetőséget kap arra, hogy megszabaduljon elkövetett bűnétől, így bizonyos tekintetben a büntetés- végrehajtás által az emberi méltóság védelme is érvényesül*”³.

3 FRIVALDSZKY JÁNOS: A jogfilozófia alapvető kérdései és elemei. Budapest, Szent István Társulat, 2013. 33. o.

Álláspontom szerint a Büntetés-végrehajtás etikai kódex idézett szakasza is szorosan kapcsolódik ezen gondolathoz, hiszen az elkövetett bűntől történő „megszabadulás” eszköze a kiszabott büntetés letöltése és kiemelendően fontos, hogy ezen időszak alatt az elítéltet milyen benyomások érik.

Fliegauf Gergely *„Börtönártalmak (prison harms)”*⁴ című kutatásában kifejti, hogy a börtönártalom, mint jelenség, a börtön diszfunkcióinak felülkerekedését jelenti, és a személyiségre gyakorolt hatásait (a rab személyisége a börtönközeg negatív részével áll kölcsönhatásban). A klasszikus börtönártalmak közé sorolt stigmatizáció kapcsán elmondható, hogy ha a fogvatartott büntetése során embertelen bánásmódban részesül, illetve nincs emberszámba véve, sokkal kevesebb arra az esélye, hogy a kívánt belső javulás végbe menjen, mint annak a fogvatartottnak, akit olyan reintegrációs tisztek és őrök vesznek körül, akik vele szemben tiszteletet és tisztességes bánásmódot tanúsítanak.

Szintén a fogvatartottak személyiség fejlődését védi, illetve segíti elő, hogy az Etikai kódex tiltja a személyzet számára a fogvatartottak megkülönböztetését és diszkriminációjukat, hiszen ezen negatív emberi tényezők is a börtönártalmak felerősödését szolgálnák a reintegráció elősegítése helyett. *„A személyi állomány tagjainak tartózkodniuk kell mindennemű megkülönböztetéstől a munkájuk végrehajtása során, és minden rendelkezésre álló eszközzel meg kell akadályozniuk, hogy más személyek a diszkrimináció eszközével élhessenek.”*

Bolgár Judit *„A reintegráció fogalmi megközelítése a deviancia jelentéstartalmán keresztül”* című tanulmányában⁵ szintén az előzőket támasztja alá és igazolja. Rögzíti, hogy pszichológiai kutatásaik során számtalanszor szembesültek azzal a problémával, hogy a személyi állomány téves projekciókkal tekint egy-egy elítélre. A téves projekciónak fogalmi körébe sorolja azokat az eseteket, amelyeknek közös jellemzője, hogy a személyi állomány tagjai komolyabb, alapos ismeretek hiányában, csupán a benyomásokra alapozva időnként olyan képzeteket alakít ki magában, amelyek eredménye, hogy az adott elítéltekben külső attitűdjük alapján olyan jellemzőket „ismer fel” amelyek felszínes benyomásokon, előítéleteken és sztereotípiákon alapulnak. Ezek a hibás projekciók a „szabad társadalomban” jóval kisebb kockázatot rejtenek magukban, azonban a büntetés-végrehajtásban a hamis tudat ezen termékei súlyos következményeket vonhatnak maguk után. A kockázat lényege, hogy az alá- és fölérendelés alapú viszonyrendszer egészen sajátos alakzatokat ölthet. A negatív tartalmú projekció hátrányos, a pozitív pedig előnyös megkülönböztetésre sarkalhatja a büntetés-végrehajtásban dolgozó személyeket. A érintett fogvatartottban, illetve társaiban ezen alaptalan, illetve téves ítéleteken, féligazságokon alapuló megkülönböztetés azt a véleményt generálhatja, hogy a büntetés-vég-

4 FLIEGAUF Gergely: Börtönártalmak (prison harms) Uploaded by Gergely Fliegauf on Jan 30, 2009 - <https://www.scribd.com/document/11523046/Bortonartalmak-prison-harms> letöltve: 2018. 06. 25. 19:18

5 BOLGÁR Judit: A reintegráció fogalmi megközelítése a deviancia jelentéstartalmán keresztül, Börtönügyi Szemle 2018/1. 15.o.

rehabjtás az igazságtalanságok színtere. Bolgár álláspontja szerint egy ilyen helyzetben „az igazságszolgáltatás tehát igazságtalan eszközöket vesz igénybe, amivel szemben rendszerint nincs apelláta, s mintegy önmaga bizonyítékát hordozza egy olyan – elég gyakori – előfeltevésnek, hogy a rabok számára a börtön egy ellenséges világ, a gyűlölet kézenfekvő tárgya. Ott, ahol ez a felfogás uralkodóvá válik nincs olyan reintegrációs tiszt vagy pszichológus, aki egykönnyen átjárhatóvá teheti a személyi állomány és a fogvatartottak közötti viszonyt. Ettől fogva kommunikációjuk olyan mögöttes tartalmakat hordoz, amely nem teszi lehetővé a problémák valóságos megbeszélését. Az előítéletet kellene oldani rendszerint olyan helyzetekben, amikor az előítélet okai rejtve maradnak, esetleg nem is tudatosulnak olyan csoportokban, ahol az alacsony intelligencia hányados, s már maguk a primitívebb nyelvi klisék sem teszik lehetővé a gondolatok, érzelmek, indulatok árnyaltabb kifejezését.”⁶ Teljes mértékig egyet értek Bolgár Judit okfejtésével, mely szerint az előzőekben leírt helyzet az elítéltek számára a büntetés-végrehajtáson kívüli világ azon szegmensét mutatja, amellyel napi kapcsolatba kerülnek, és a reintegrációjukat teszi lehetetlenné, mivel az igazságtalanságokkal szembeni fellépéseket az örök megtorolják, a fogvatartottak meggyőződésük ellenére is meghajlásra kényszerülnek, ezáltal a közeg alkalmatlanná válik arra, hogy az elítéltek kívánják az abba történő visszailleszkedésüket.

Az etikai kódex rögzít továbbá: „A fogvatartottakkal kapcsolatos munkavégzés során a személyi állomány valamennyi tagjának törekednie kell a fogvatartás céljának előmozdítására.”

A büntetés-végrehajtás általános jellegű céljának megfogalmazásakor a jogalkotónak a büntetés céljából szükséges kiindulnia, azonban a büntetőeljárás és a büntetés kiszabása célszerűtlen lenne a jogalkalmazó által definiált joghátrány végrehajtása nélkül.

A büntetés célját a hatályos Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény a következőképpen rögzíti: 79. § A büntetés célja a társadalom védelme érdekében annak megelőzése, hogy akár az elkövető, akár más bűncselekményt kövessen el.

A Btk. két szintű célmeghatározást tartalmaz a társadalom védelme, illetve a megelőzés vonatkozásában. A társadalom védelmének és a megelőzésnek a lényegi tartalma megegyeznek a büntetés társadalomvédelmi szerepének biztosításával, a generális és speciális megelőzés által.

A hatályos Btk az egyéni felelősséget, mint alapelvet rögzíti, a büntetőjogi felelőségre vonás alapja a bűnösség. „Az egyén felel azért, amiért a bűncselekmény elkövetését választotta, személyesen felelője neki a büntető igazságszolgáltatás. A büntetőjogi felelőség viselése a bűnösségből, mint szubjektív körülményből (felróható pszichés viszony az elkövető és társadalomra veszélyes tette, illetve annak következményei között) fakad, aminek következménye az állam által gyakorolt felelőségre vonás büntetőjogi szankció alkalmazásával.”⁷

Mindez azt jelenti, hogy nem csupán a büntetés kiszabásakor szükséges szem előtt

6 U.o.

7 DOMOKOS Andrea – CSERVÁK Csaba: A büntetőjogi és politikai felelőség keveredése, avagy a büntetőjogi felelőség diszfunkcionális alkotmányjogi felülbírálat, Jogelméleti Szemle 2017/1. szám 36- 48.o.

tartani a speciális prevenciót, hanem a végrehajtás során is garantálni kell az egyéni-
esítés követelményeit.

A szabadságelvonás színteréül szolgáló büntetés-végrehajtási intézet szakirodalom
szerinti hármass szerepe az ártalmatlanná tevő, az elrettentő, illetve a javító-nevelő
célzat. A kriminológia álláspontja szerint a társadalom abból a célból teremtette meg
a büntetés-végrehajtás intézményét, hogy a fogvatartottak személyiségváltozáson
menjenek keresztül a büntetés-végrehajtás során alkalmazott program keretén belül.⁸
Mind az 1979. évi Bv. tv.,⁹ mind a hatályos Bv. kódex¹⁰ célkitűzése ezt a javító-nevelő
felfogást tükrözi, ennek fényében az Etikai kódex is ezen célkitűzés figyelembe vételét
és segítségét várja el a személyi állomány tagjaitól.

Szintén az Etikai Kódex általi elvárás, hogy „*a személyzet tagjainak tar-
tózniuk kell minden olyan magatartástól, amely provokálja a rájuk bízott fog-
vatartottakat, példamutató hozzáállásukkal és cselekedeteikkel törekedniük kell
arra, hogy pozitív emberi magatartásmintát mutassanak a fogvatartottak számára*”.
Fontos kiemelni, hogy a fentebb már említett személyiség változás nélkül az elítéltek
képtelenek lesznek visszailleszkedni a társadalomba. A változás színteréül a bünte-
tés-végrehajtási intézet szolgál, ahol a fogvatartottakban a reintegrációs és rehabilitá-
ciós programok eredményeképpen büntetésük időtartama alatt kialakul a társadalmi
hasznosság tudat, lezajlik azon változás, amelynek eredménye képen már tevékenyen és
önként részt kívánnak venni saját életük alakításában és felelősséget kezdenek vállalni
saját sorsuk irányítása felett.¹¹

Az Etikai Kódex által elvárt pozitív emberi magatartásminta tanúsítása álláspontom
szerint szerves része az elítéltek személyiség változásának, hiszen a büntetés-végrehajtás
totális intézményében a fogvatartottak izoláltan, a társadalom tagjaitól elkülönítve
élnek és az őket érő külvilági hatások zöme a személyi állományhoz köthető.

Mind a büntetés-végrehajtási cél szem előtt tartása, mind pedig a példamutató
magatartás, tisztességes bánásmód kapcsán kiemelendő Csóti András a Börtönügyi
szemlében megjelent „Achilles-sarok: Kell-e etikai kódex a büntetés-végrehajtásnál?”
című cikke, melyben már 1996-ban hangot adott azon véleményének, hogy a rehabili-
táció érdekében elengedhetetlen a fogvatartottak bizalmának elnyerése, melynek egyik
feltétele a személyzet erkölcsi érzékenyítése. „*Mind elméletileg, mind gyakorlatilag egyet*

8 FLIEGAUF Gergely: Börtönártaalmak. Megjelent: Fliegauf Gergely – Ránki Sára (szerk): Fogva-
tartott gondolatok. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2007, 11-132. o.

9 (1) A szabadságvesztés végrehajtásának célja az, hogy e törvényben meghatározott joghá-
trány érvényesítése során elősegítse az elítéltek a szabadulása után a társadalomba történő
beilleszkedését, és azt, hogy tartózkodják újabb bűncselekmény elkövetésétől.

10 (1) A büntetés-végrehajtás feladata a büntetési célok érvényesítése a büntetés, illetve az
intézkedés végrehajtásán keresztül, azzal a célkitűzéssel, hogy a végrehajtás során az egyéni-
esítés szempontjait biztosítani kell annak érdekében, hogy az megfelelően szolgálja az egyéni
megelőzési célok elérését

11 KÁRPÁTI Tamás: A nevelői tevékenység tapasztalatai a Márianosztrai Fegyház és Börtönben.
Börtönügyi Szemle. 2003. 22. évfolyam 3. szám 45–50. o.

*kell érteni abban, hogy a büntetés-végrehajtásnak más célja nem lehet, mint az izoláció maradéktalan biztosítása mellett a rehabilitáció (reszocializáció) végrehajtása annak érdekében, hogy az elítéltet alkalmassá tegyék a visszailleszkedésre. Nyilvánvaló az is, hogy ezt a személyt egyrészt meg kell nyerni magunknak, másrészt hatni kell rá. Ezt a feladatot csak úgy lehet végrehajtani, ha erkölcsi érzékét is fejleszteni próbáljuk.*¹²

Záró gondolat

Ruzsonyi Péter „*A börtön mint veszélyforrás*”¹³ című tanulmányában kiemeli annak fontosságát, hogy a szakemberek oktatás és belső képzése útján megismerjék a börtönvilág jellemzőit, mivelhogy ezen ismeretanyag birtokában minimalizálhatók az objektív veszélyforrások, megelőzhetőek a veszélyhelyzetek kialakulásai, illetve csökkenthetőek a meglévő szubjektív rizikófaktorok érvényesülései, teljes összhangban van az Etikai Kódex rendelkezéseivel.

Tanulmányom konklúziója, hogy az új Bv. kódex hatályba lépését évekkel megelőző Büntetés-végrehajtási Etikai kódex jól felismerhetően, elvárásként rögzít a személyi állománnyal szemben olyan magatartás formákat, melyek az erkölcsös és morális viselkedésen túlmutatóan, a tisztességes eljárás és bánásmód követelménye mellett, szerves egészként kapcsolódnak a reintegrációs tevékenységekhez.

Álláspontom szerint a fogvatartottak társadalomba történő sikeres visszailleszkedésének egyik alapvető feltétele, hogy a szabadságvesztésük alatt az őket körülvevő közeg és személyi állomány is azt az üzenetet közvetítse feléjük, hogy a változás és a változni akarás meghozhatja azt az eredményt számukra, hogy szabadulásukat követően hasznos, teljes értékű tagjai lehessenek annak a társadalomnak, mely ellen korábban vétettek. Kimondottan pozitív, hogy a hatályos Etikai Kódex ezt az üzenetet közvetíti a büntetés-végrehajtás személyi állománya felé.

Forrásjegyzék

Büntetés-végrehajtási Szervezet Etikai Kódexe: <https://bv.gov.hu/hu/etikaikodex> letöltve: 2018.11.20.

1979. évi Bv. tvr.,

Bv. kódex

Bolgár Judit: A reintegráció fogalmi megközelítése a deviancia jelentéstartalmán keresztül, Börtönügyi Szemle 2018/1., 5-18.o.

Csóti András Achilles-sarok : kell-e etikai kódex a büntetés-végrehajtásnál? Börtönügyi Szemle 15. évf. 2. sz. / 1996. 14-20.

12 CSÓTI András Achilles-sarok: kell-e etikai kódex a büntetés-végrehajtásnál? Börtönügyi Szemle 15. évf. 2. sz. / 1996. 14-20.

13 RUZSONYI Péter: A börtön mint veszélyforrás Forrás: <http://www.pecshor.hu/periodika/XVI/ruzsonyi.pdf> Letöltve: 2018. 06. 25. 20:30

- Domokos Andrea – Cservák Csaba: A büntetőjogi és politikai felelősség keveredése, avagy a büntetőjogi felelősség diszfunkcionális alkotmányjogi felülbírálatát, Jogelméleti Szemle 2017/1. szám 36- 48.o.
- Frivaldszky János: A jogfilozófia alapvető kérdései és elemei. Budapest, Szent István Társulat, 2013. 33. o.
- Fliegau Gergely: Börtönártalmak (prison harms) Uploaded by Gergely Fliegau on Jan 30, 2009 - <https://www.scribd.com/document/11523046/Bortonartalmak-prison-harms> letöltve: 2018. 06. 25. 19:18
- Kárpáti Tamás: A nevelői tevékenység tapasztalatai a Márianosztrai Fegyház és Börtönben. Börtönügyi Szemle. 2003. 22. évfolyam 3. szám 45–50. o.
- Ruzsonyi Péter: A börtön mint veszélyforrás Forrás: <http://www.pecshor.hu/periodika/XVI/ruzsonyi.pdf> Letöltve: 2018. 06. 25. 20:30
- Ruzsonyi Péter: A börtön mint veszélyforrás 33. o.

Harmath Lilla¹

BAIDU, TAobao AND THE CHINESE INTERNET LAW

– A DIFFERENT APPROACH TO THE REGULATION OF THE INTERNET AND ITS INTERMEDIARIES

1. Introduction

This short essay gives an overview of the European way of regulating the Internet and the liability of intermediaries (platform operators) and how it is done in China, where there is a lot less democracy, but a lot more control. The aim of the study is not to compare these two legislative systems in details, but to show some of the history that shaped today's two parallel worlds of the Internet. The question I would like to answer is: why and what should be considered as example from their very different approach?

There is the 'History of Internet' as most of us know it, that started with the idea that cyberspace could not be regulated at all and ought to be left to its own means. Now it is clear that this is not the staircase that leads to internet-heaven, but still, we do not seem to know exactly how to do it effectively. The Internet attracts and empowers people but at the same time makes itself a target of control and a battleground of interests. On one hand, with its vast potential for information distribution, the Internet is often viewed by the general public only or primarily in light of its liberating potential. Regulation in here is perceived as something restrictive that endangers and limits the acquired liberties. On the other, a different trend is emerging: the Internet is gaining a reputation as dangerous, morally dubious and difficult to control.² This latter way of perceiving the impacts of the Internet is typical by authoritarian governments, like the Chinese government, but at same time, some democratic countries show very similar reactions – especially after incidents that result serious violation of rights. There was the Cambridge Analytica scandal, that broke out in 2017, which, according to journalists „changed the world, but didn't change Facebook”.³ A little later, in 2018 UN investigators concluded that the Myanmar military had used social media platform Facebook for years as a tool to enable ethnic cleansing of the Muslim

1 The author is a student of ELTE Faculty of Law and Political Sciences Doctoral School, supervisor: Király Miklós, head of Department of International Private Law and European Business Law. The author works as attorney at the Dr. Harmath Law Firm

2 SAVIN, Andrej, *EU Internet Law*, p.23-24. (Cheltenham, Elgar Publishing, 2018).

3 WONG, Julia Carrie, The Cambridge Analytica scandal changed the world – but it didn't change Facebook, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/technology/2019/mar/17/the-cambridge-analytica-scandal-changed-the-world-but-it-didnt-change-facebook> (10.06.2019.)

Rohingyas. Hundreds of Facebook pages had been set up, populated with content aimed at inciting hatred against the Rohingyas and forcing hundreds of thousands to flee the genocide taking place.⁴ However, the tipping point on what seems to be acceptable internet discourse and content appeared to come last month, when a gunman live-streamed a mass shooting at two Christchurch (NZ) mosques. Three weeks later, sweeping legislation conceived and passed in five days was enacted in Australia to punish social media companies that fail to remove „abhorrent, violent material” on their platforms „expeditiously”.⁵

In order to regulate the Internet properly one has to embrace and understand its layered structure. Regulation should be directed to match the layer where the problematic conduct arises⁶. Data between two computers can use any way – and it has no impact on the quality of data received: this is a result of the desire of the US Defense Department that wanted to make the network resistant to failures of individual communication lines⁷. The proper censorship is difficult and countries that control the Internet face rising costs and difficulties as the customer base and the number of services grow.⁸

2. Explanation of terms

The Internet we know today in Europe was shaped dominantly by the United States and a little later by the European Union’s regulations.

As The Internet is a World-wide entity, some authors suggest to use the expression ‘governance’ instead of ‘regulation’ as it is not a single government-directed activity⁹ – but still the primary actors are the states, so I prefer the expression ‘regulation’ and use this consequently in my essay.

Some authors use the term ‘*platform operators*’, or simply call it ‘*online platform*’ and there is the more technical expression for the special entity in question: ‘*Internet intermediaries*’. Both expressions are used in this essay, with no differentiating in the meaning.

As it is very well explained in a EU Commission communication: „Online platforms come in various shapes and sizes and continue to evolve at a pace not seen in any other sector of the economy. Presently, they cover a wide-ranging set of activities

4 MOZUR, Paul, A Genocide Incited on Facebook, With Posts From Myanmar’s Military, *New York Times* 15.10.2018. <https://www.nytimes.com/2018/10/15/technology/myanmar-facebook-genocide.html>, (10.06.2019.)

5 Is Chinese-style internet censorship about to go global? *South China Morning Post* <https://www.asiaone.com/world/chinese-style-internet-censorship-about-go-global> (10.06.2019.)

6 B. SOLUM, Lawrence and CHUNG, Minn, *The Layers Principle: Internet Architecture and Law*, University of San Diego Public Law Research Paper No. 55.

7 SAVIN, Andrej *ibid* p. 29.

8 Countries such as China, Saudi Arabia, Iran, see GOLDSMITH, Jack – WU, Tim: Books, *Who Controls the Internet: Illusions of a Borderless World* (Oxford University Press, 2006).

9 BROWN, Ian (ed.), *Research Handbook on Governance of the Internet* (Edward Elgar Publishing, Cheltenham and Northampton, MA, 2013).

including online advertising platforms, marketplaces, search engines, social media and creative content outlets, application distribution platforms, communications services, payment systems, and platforms for the collaborative economy.

Online platforms share some important and specific characteristics. In particular:

- they have the ability to create and shape new markets, to challenge traditional ones, and to organise new forms of participation or conducting business based on collecting, processing, and editing large amounts of data;
- they operate in multisided markets but with varying degrees of control over direct interactions between groups of users;
- they benefit from ‘network effects’, where, broadly speaking, the value of the service increases with the number of users;
- they often rely on information and communications technologies to reach their users, instantly and effortlessly;
- they play a key role in digital value creation, notably by capturing significant value (including through data accumulation), facilitating new business ventures, and creating new strategic dependencies.”¹⁰

Platforms offer a wide range of opportunities for fast and efficient access to international consumer markets, which is why they have become the go-to place for millions of successful businesses. However, certain structural issues lead to unfair trading practices between businesses that have come to depend on online platforms to reach their customers and undermine the innovation potential of platforms.¹¹

3. The European way

The Internet’s emergence as a global medium of communication made a quick impression on the European Union. In little more than a decade it adopted laws on issues as wide in range as intellectual property, electronic commerce, data protection and privacy, consumer protection and criminal law. Initiatives were tabled as quickly as various technological developments allowed and policies were drafted with an atypical enthusiasm¹². The main motivations were definitely the promise of strong and fast development of the economy

10 Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions, Online Platforms and the Digital Single Market Opportunities and Challenges for Europe, COM/2016/0288 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1466514160026&uri=CELEX:52016DC0288> (10.06.2019.)

11 Directive (EU) 2019/770 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on certain aspects concerning contracts for the supply of digital content and digital services, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1561215338858&uri=CELEX:32019L0770> (10.06.2019.)

12 DICKIE, John, *Internet and Electronic Commerce Law in the EU*, p.103. (Hart, Oxford/Portland, 1999).

and the keeping of the Single Market competitive. At the same time, it became obvious that the Internet has influence on a persons' everyday activities, opinions, decisions. As a result, two focal points of EU intervention in the field of Internet law began to crystallize: one centered around the Single Market and the other around consumers and the protection of individuals¹³ – producing loosely connected secondary laws such as 'Framework Directives', policy instruments such as Green and White Papers (action plans).

After the childhood years of the Internet era, there came the so-called Web 2.0, as the web became collaborative, interoperable and user-centered with countless interactive platforms for sale of goods, content sharing, social connections. How did all this happen in less than two decades? In the pre-internet age the connections were human to human, using fixed telephone lines and later mobile phones. During the initial years of Internet, it was about content: the web was about information and entertainment. Also, this was the time when we started to use e-mails. In this era IT platforms and services began to operate. At the beginning of the so called Web 2.0 was the era of the Internet of services. E-commerce has grown rapidly and smartphones with applications helped to boost this process. The last decade of Internet history is about Social Media: countless platforms are used around the world to communicate and share content: Skype, Viber, WhatsApp, VChat, YouTube, Twitter, Instagram, Facebook and many more. Together with this quality change came a massive growth in the quantity, too. By 2017 half of the world's population had access to Internet. This shift has completely changed our everyday lives, globally. It is now evident, that Internet and its platforms already play key roles in our lives and the attempts to regulate them show that the legislative bodies of the EU and its member states' are very much aware of their importance.

3.1. *Regulation of the telecommunications sector in the EU*

The EU regulates the telecommunications sector extensively¹⁴. The basis for telecommunications regulation is found in several Articles. First, there is the general Single Market basis (Art 114 TFEU¹⁵). Further to this there is Article 106 TFEU which provides for the abolition of special or exclusive rights granted to undertakings. The first paragraph of Article 106 prohibits Member States from discriminating on the basis of nationality as well as violating EU competition rules. The second paragraph covers services of general economic interest and subjects them to the Treaty's rules, including those on competition, provided that these do not „obstruct the performance ... of the particular tasks assigned to them". The last paragraph of Article 106 gives the Commission the appropriate law making powers necessary to ensure the application of the Article. Finally, Articles 170-

13 DICKIE, John: *Producers and Consumers in EU E- Commerce Law*, Chapters 1-7. (Hart, Oxford/Portland, 2005).

14 NIHOUL, Paul and RODFORD, Peter: *EU Electronic Communications Law* (Oxford University Press, 2011).

15 Treaty on the Functioning of the European Union

172 TFEU add explicit telecommunications networks¹⁶. The EU has a dual regulatory approach in the telecommunication field. On one side, Article 106 TFEU authorizes the EU to liberalize the telecommunications sector. On the other, Article 114 TFEU authorizes it to harmonize the Single Market conditions. This division hides true tensions between Member States who wish to preserve their competence in this field, on one side, and the EU on the other, still having the same standpoint that only full harmonization can overcome fragmentation and truly open up the competitive potential of EU markets.¹⁷

Recognizing the need to review the very complex initial telecoms regulatory framework, the EU adopted a new regulatory framework in 2002, to simplify and consolidate the current laws, deal with convergence issues and introduce more flexibility. This new framework puts telecommunication services under a single regulatory framework without creating a central regulatory authority. The key instruments of this new regime are the Framework Directive, Authorisation and Access Directives. The Framework defines applicability scope, terms, policy goals, and also introduces national regulatory authorities (NRAs), which are supposed to be independent. The market entry is regulated in the Authorisation Directive,¹⁸ the wholesale access is covered in the Access Directive.¹⁹ The Universal Services Directive ensures the availability of a minimum standard of high quality services to end-users and establish their rights while imposing obligations on companies.

The 2009 reform introduced some changes – but without substantial modifications: the European Regulators Group for Electronic Communications Networks and Services was replaced by the Body of European Regulators for Electronic Communication (BEREC) – which is a member-state controlled body with mainly advisory function. The 2009 package also targeted the improvement of broadband penetration, increase consumer rights, introduce an 'Internet freedom provision' securing citizens' rights to access and secure the neutrality of Internet. Further, limited reform was concluded by the 2015 'Connected Continent' reform.²⁰ Its novelty was the removal of mobile roaming charges and the introduction of certain measures pertaining to end users' Internet access – no real solution for the actual issues like competition from OTTs, mergers, infrastructural investment – or the liability of Internet Intermediaries.

Meanwhile, the legal basis of e-Commerce remained the e-Commerce Directive (2000/31/EC) that has created the basic legal framework for online services, including electronic commerce in the Internal Market. The Directive establishes harmonised rules on issues such as the transparency and information requirements for online service providers, commercial communications, electronic contracts and limitations of the liability of intermediary service providers.²¹

16 SAVIN, Andrej, *ibid.*, p 50-51

17 SAVIN, Andrej, *ibid.*, p. 54

18 Official Journal L108/21, 24 April 2002, amended in 2009

19 Official Journal L108/7, 24 April 2002, amended in 2009

20 Final Text of Regulation 2015/2120 (EU) of the European Parliament and Council of 25 November 2015 OJ L310/1, 26 November 2015.

21 Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000

3.2. Regulation of the Intermediaries in the EU

Since the middle of the nineties, intermediaries, like access and hosting providers were provided with exemptions from liability for wrongful activities committed by users through services – this is the so called „safe harbour” legislation that does not require the intermediaries to actively seek indications of illegal activity. Many legal systems have exempted providers from liability this way, and the reasons were also clear: they had to grow so they could support the Internet economy, help preserve current business models and usage patterns, and ultimately, to protect fundamental freedoms over the Internet.²² The e-Commerce „immunities” were based on the Internet of 90’s and could not consider today’s big intermediaries, like Google and Facebook that have enormous economical resources, enjoy a dominant position in monopolistic markets, have political influence, contribute to public opinion. These gatekeepers for information also have powerful automated tools to detect and classify materials. Today we can witness the rise of the sharing economy, peer-to-peer economy, collaborative and data economy – all of them are based on interactions of large groups of users – and therefore are all based on platforms. The lack of compatibility of the EU legislation with the present e-economy is due to the following characteristics: this model was based on a chain distribution model and the contract law is limited only to consumer – relations.²³ The platform economy is already known by a different name, too: triangle-economy. While in the chain distribution model regulations were based on the relations between consumer, seller, importer, producer – the new model does not have the same set of participants with the same roles, rights and liability.

In 2015, the European Union Commission issued its Digital Single Market Strategy (DSMS), announcing steps to be taken towards a connected digital single market and plans to reform the EU copyright. The theme of the DSMS is bringing down barriers to unlock online opportunities with the aim of moving the 28 national markets to a single one.²⁴ The Digital Single Market Strategy focuses on the following issues: cross-border

on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market („Directive on electronic commerce”) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32000L0031> (04.06.2019.)

22 *Advancing the Impact of Design Science: Moving from Theory to Practice: 9th International Conference, DESRIST 2014, Miami, FL, USA, May 22-24, 2014*. Proceedings, chapter Designing Business Models in the Era of the Internet of Things, https://www.researchgate.net/publication/265166080_Designing_Business_Models_in_the_Era_of_the_Internet_of_Things/download (16.06.2019.)

23 *Analysis of the applicable legal frameworks and suggestions for the contours of a model system of consumer protection in relation to digital content contracts*, University of Amsterdam, Centre for the Study of European Contract Law (CSECL), Institute for Information Law (IViR), Amsterdam Centre for Law and Economics (ACLE), Final Report, https://pure.uva.nl/ws/files/1294566/94945_Report_3_After_proofreading_final.doc (04.06.2019.)

24 Digital Single Market, European Commission, Digital single market Bringing down barriers to unlock online opportunities, http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market_en, June 3 2017. (04.06.2019.)

access to content, text- and data-mining, civil enforcement, the role of intermediary service providers.

Some of Europe's national legal systems also reacted to the changes. France has adopted The Digital Republic Act on 7 October 2016 that amended the existing legal framework for online intermediary platforms. It sets the definition of online operators (including search engines, online auction and shopping platforms) and requires that the platform informs consumers about eg. the parties' rights and obligations.

In Germany, the Federal Ministry of Economic Affairs and Energy published a Green Paper on Digital Platforms in May 2016.

Online platforms are the subject to many already existing EU rules: competition, protection of personal data, the single market freedoms. The consumer acquis, like the Unfair Terms Directive, the Unfair Commercial Practices Directive, the Consumer Rights Directive and the Digital Content Directive are applicable to the platforms' relations. Market regulation directives like the E-commerce Directive, Services Directive and the Misleading and Comparative Advertising Directive are also applicable to platforms. These latter cover both business to consumer and business to business relations, therefore have coverage of a fuller spectrum of contractual relations²⁵. Platforms engage a variety of user groups and it is impossible to claim that a majority of users are consumers – that would make the platform-user contracts a consumer contract. The difference between businesses and consumers is not perfectly clear, and so some decisions of the CJEU show.²⁶

In summary, the platform economy's special characteristics make the distinction between consumers and businesses complicated, so the applicability of the consumer acquis is pretty much difficult. The solution, according to researchers is more or less the same: as the intermediaries enable access to content and interaction, they can regulate online content and interaction – but still not unequivocal if it should stay a moral obligation or become legal. The immunity of platforms would remain, as a „Good Samaritan clause”, giving immunity when intermediary in good faith prevents access to objectionable material or activity.

25 European Commission, Digital single market - Bringing down barriers to unlock online opportunities [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/607323/IPOL_BRI\(2017\)607323_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/607323/IPOL_BRI(2017)607323_EN.pdf) (04.06.2019.)

26 C-110/14, 3th Sept 2015 (Horatiu Ovidiu Costaea v SC Volksbank Romania SA), C-537/13, 15th Jan 2015 (Birute Siba v Arunas Devenas)

3.3. Introduction of new rules that apply to intermediaries

The introduction of excessive legal obligations arises problems of sustainability and interference with the users' rights²⁷, too. However, a draft Directive on Online Intermediary Platforms exists since 2016: The Commission's Communication on Online Platforms²⁸ of May 2016 identified certain areas where more efforts are needed to ensure a trusting, lawful and innovation-driven ecosystem in the EU. As a result in April 2018 the Commission made a proposal for an EU Regulation on fairness and transparency in online platform trading²⁹ as well as for the creation of an Observatory on the online platform economy.³⁰ This initiative delivers on the commitment made in President Juncker's 2017 State of the Union address³¹ to safeguard a fair, predictable, sustainable and trusted business environment in the online economy.

The new rules are underpinned by an impact assessment³² that incorporates evidence and stakeholders' views collected during a two-year fact-finding exercise³³

The Directive (EU) 2019/770 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on certain aspects concerning contracts for the supply of digital content and digital services

27 C-70/10 24 November 2011, *Scarlet Extended SA v Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs SCRL (SABAM)*

28 Communication from The Commission to The European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions: Online Platforms and the Digital Single Market Opportunities and Challenges for Europe COM/2016/0288 final, *EURLex* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1466514160026&uri=CELEX:52016DC0288> (04.06.2019.)

29 European Commission Strategy, Digital Single Market Policies, Platform-to-business trading practices <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/platforms-to-business-trading-practices> (04.06.2019.)

30 European Commission Strategy, Digital Single Market Policies, Platform-to-business trading practices <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/platforms-to-business-trading-practices> (04.06.2019.)

31 European Commission, STATE OF THE UNION 2017, LETTER OF INTENT TO PRESIDENT ANTONIO TAJANI AND TO PRIME MINISTER JÜRI RATAS https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/letter-of-intent-2017_en.pdf (04.06.2019.)

32 European Commission, Strategy, Digital Single Market Laws 26.04.2018. Impact assessment of the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on promoting fairness and transparency for business users of online intermediation services - Commission Staff Working document, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/impact-assessment-proposal--promoting-fairness-transparency-online-platforms> (04.06.2019.)

33 Directive (EU) 2019/770 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2019 on certain aspects concerning contracts for the supply of digital content and digital services, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1561215338858&uri=CELEX:32019L0770> (04.06.2019.)

and Directive (EU) 2019/771 of the European Parliament and of the Council (3) should complement each other. While 2019/770 Directive lays down rules on certain requirements concerning contracts for the supply of digital content or digital services, Directive (EU) 2019/771 lays down rules on certain requirements concerning contracts for the sale of goods.

Traders selling online via marketplaces, hotels using booking platforms, or app developers are amongst those who will benefit from the new rules. The new Regulation will create a more predictable and transparent trading environment online, and will offer new possibilities for resolving disputes and complaints.

As part of the Digital Single Market strategy, the new rules will apply to the entire online platform economy - approximately 7000 online platforms or market places operating in the EU, – which include world giants as well as very small start-ups, but having often an important bargaining power vis a vis business users. Certain provisions will also apply to search engines, notably the ones concerning ranking transparency.

According to a Eurobarometer survey almost half (42%) of small and medium companies in the EU said they use online marketplaces to sell their products and services. An impact assessment carried out by the Commission ahead of its proposals showed that nearly 50% of European businesses operating on platforms experience problems. Some 38% of problems regarding contractual relations remain unsolved, and 26% are solved but with difficulties; around €1.27-2.35 billion are lost directly in sales as a result.³⁴

3.4. The expected outcome of the new regulations

According to the preable of DIRECTIVE (EU) 2019/770, the new regulations will result in greater transparency in online platforms.

Ranking is a key issue of the transparency: Marketplaces and search engines need to disclose the main parameters they use to rank goods and services on their site, to help sellers understand how to optimise their presence. The rules aim to help sellers without allowing gaming of the ranking system.

There are new rules on a range of business practices and data protection, too. Some online platforms not only provide the marketplace, but are also sellers on the same marketplace at the same time. According to the new transparency rules platforms must exhaustively disclose any advantage they may give to their own products over others. They must also disclose what data they collect, and how they use it – and in particular how such data is shared with other business partners they have. Where personal data is concerned, the rules of the GDPR apply.

34 European Commission, *Press release Database*, Digital Single Market: EU negotiators agree to set up new European rules to improve fairness of online platforms' trading practices, Strasbourg, 14 February 2019 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1168_en.htm (04.06.2019.)

With the new rules come new avenues for dispute resolution. Today sellers are often left stranded with no ways to appeal or resolve complaints when problems arise. This will change with the new rules:

- All platforms must set up an internal complaint-handling system to assist business users. Only the smallest platforms in terms of head count or turnover will be exempt from this obligation.
- Platforms will have to provide businesses with more options to resolve a potential problem through mediators. This will help resolve more issues out of court, saving businesses time and money.

The enforcement rules include that business associations will be able to take platforms to court to stop any non-compliance with the rules. This will help overcome fear of retaliation, and lower the cost of court cases for individual businesses, when the new rules are not followed. In addition, Member States can appoint public authorities with enforcement powers, if they wish, and businesses can turn to those authorities.

These new rules will apply twelve months after its adoption and publication, and will be subject to review within 18 months thereafter, in order to ensure that they keep pace with the rapidly developing market. The EU has also set up a dedicated Online Platform Observatory to monitor the evolution of the market and the effective implementation of the rules.³⁵

3.5. The main obstacles of effective regulation

Directive (EU) 2019/770 and Directive (EU) 2019/771 were long waited regulations that may open the door to a new European prospective on the Internet, but still, if we have a look at all the regulations and all the attempts to regulate the intermediaries (platforms) one thing becomes clear: such regulations are uncharted territory. Traditionally, in the European countries – and in the US – free speech, press, advertising and commerce, contractual relations are considered separate fields and have different regulations. Today's platforms, like Google and Facebook are a combination of all these fields – from communication, like private messages, content publishing to advertising and e-commerce. Imposing a regulation on a platform might be applicable for a certain type of content but may be inappropriate for other functions. There is another factor, that makes the enforcement of regulations complicated: thanks to the peculiar nature of this sector, it is sometimes difficult to find out where one platform begins and the other ends.

35 European Commission, *Press release Database*, Digital Single Market: EU negotiators agree to set up new European rules to improve fairness of online platforms' trading practices, Strasbourg, 14 February 2019 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1168_en.htm (04.06.2019.)

Another trig in the way of effective regulations is the fear of loosing freedom. The fear of censorship, restrictions on free speech and civil liberties is dominant in news about global trends towards regulating online content and activity.

4. The Chinese way

Then, there is another history, maybe less well known: the 'History of the Chinese Internet' that started in 1994, only 25 years ago. Today China is the second biggest economy³⁶ in the World and has the largest and fastest growing e-commerce market that has grown this big under strict surveillance: China has one of – if not the – the strictest online legal frameworks. Given this flourishing online environment, one would think that it leads to several different approaches of interpretation of Chinese Internet law. The topic of suppressed human rights by the the Beijing regime is so tempting that researchers and scholars rarely consider other narratives. The Chinese Internet censorship, or in its rather cathpharse-like name, 'The Great Firewall' has two sides: it disconnects the Chinese users from the rest of the world, while it also creates a safe environment for innovation.

The Great Firewall has a massive ideological background. The Chinese state stated, that the firewall helps to maintain societal harmony within an increasing population of billions of people. It considers the Internet in China as part of its sovereign territory. This sort of internet sovereignty can work relatively well because China has very few entry and exit points from the global internet to its borders and also, it relies heavily on the big Chinese platforms taking the content down.³⁷

Thanks to the this isolation, in China and in the rest of the world Web 2.0 and its intermediaries developed dichotomously.³⁸ The rules of this paralell market are different from the global and also the players are different – and may seem exotic to the western eye. The domestic substitutes of the well known American giants have created a merket for themselves: Since Google shut down its Chinese search engine back in 2010 – citing concerns about internet censorships and potential government interference – one can use Baidu instead. There is no Facebook, but you have the very popular WeChat (a little bit different platform, but its main scope is connecting people). These platforms do not restrict themselves to the Chinese market and already have more and more users from the 'outside world'.

36 right after the United States of America, that retained its position since 1871.

37 ADEE, Sally The Global Internet is Desintegrating. What Comes Next?, BBC, <http://www.bbc.com/future/story/20190514-the-global-internet-is-disintegrating-what-comes-next>, citing Adam Segal, cybersecurity expert at the Council of Foreign Relations, USA (04.06.2019.)

38 YANG, Na, Bubble or Future? The Challenge of Web 2.0 in China, Communication University of China, *Intercultural Communication Studies* XVII: 3 2008, <https://web.uri.edu/iaics/files/07-Na-Yang.pdf> (04.06.2019.)

4.1. *The regulation of platforms vs. content*

China has a comprehensive legal framework of internet regulation. Since the passing of the “Interim Regulations on the Management of International Networking of Computer Information” in 1996, China has enacted more than 13 statutes and regulations directly concerned with the management of the Internet. A material analysis of the body of Chinese internet law indicates the positioning of platforms before content as the main regulation subject beginning sometime in the early 2000s.³⁹

Before Web 2.0, a limited number of providers would produce content for a great number of consumers on the Internet. The same applied to China, and accordingly authorities focused on controlling content. For instance, the „Decision on Safeguarding Internet Security” of 2000 mandates criminal prosecution of online activities endangering national security, undermining the position of the government, eroding national unity, and promoting religious cult organizations. Around the same time, the government also enacted the “Telecommunications Regulations” in 2000, and thereby created the Internet Content Provider (ICP) license scheme. The scheme requires content producers – generally websites – to file their information with the Ministry of Industry and Information Technology (MIIT). Offending content would ultimately lead to a revocation of the ICP license, rendering the website inaccessible from within China.

A first noticeable repositioning toward the regulation of platforms was the introduction of industry self-regulation with the “Public Pledge on Self-Discipline for the Chinese Internet Industry” in 2004. At a time Web 2.0, interactive platforms, social media started emerging, the ways of online content production, sharing, and consuming went through previously unseen changes. The Government acknowledged that direct content management could no longer be an effective tool – but self-regulation may be. It is obvious, that the previous approach becomes impractical when every user is equally and simultaneously a potential content producer. Therefore, legislation from 2004 on, such as the “Provisional Provisions for Administrating the Development of Public Information Services on Instant Messaging Tool,” primarily regulate platforms, rather than content. This is not to argue that filtering of content sensitive to the Chinese government no longer occurs, but rather that in the case of domestic platforms, government is no longer choosing a path of straight escalation toward the tip of the enforcement pyramid. Rather, authorities employ a responsive enforcement strategy of enforced self-regulation.⁴⁰

The Chinese government has the means in both technical infrastructure and administration to manage non-compliant domestic and foreign platforms. For example,

39 FELL, Jan, Chinese Internet Law: What the West Doesn't See- Yes, China's internet policy quashes dissent – but it also fosters innovation, *The Diplomat*, October 18, 2017 <https://thediplomat.com/2017/10/chinese-internet-law-what-the-west-doesnt-see/> (04.06.2019.)

40 Interim Provisions on the Development Management of Public Information Services for Instant Messaging Tools (The National Internet Information Office, released on August 7) http://www.cac.gov.cn/2014-08/07/c_1111983456.htm (04.06.2019.)

out of the four Chinese internet backbones, CHINANET and CHINA GBM serve commercial ISPs and are under administration of the Ministry of Industry and Information Technology (MIIT). The remaining two backbones, CERNET and CSTNET, are under administration of the Ministry of Education and the Chinese Academy of Sciences, respectively. In other words, there are no private or otherwise non-state-affiliated backbones that connect China with the global internet.⁴¹

4.2. *The Chinese idea about western influence and its results*

Given the value of the Chinese market⁴² and the Chinese government's capacity to effectively act on non-compliant behavior by social media and Web 2.0 services, foreign platforms would likely do their utmost to manage content according to government standards in order to maintain their position in the market. Yet despite Western social media platforms reaching out to China and signalling willingness to comply – Mark Zuckerberg of Facebook⁴³ being a prime example – there appears to be no change in the enforcement strategy followed by China's government. Foreign and local services are still treated entirely differently.

To see the Chinese version of Internet in context, one must examine the circumstances. When China entered the World Wide Web in 1994, the United States already had 30 years of online experience that started with U.S. defense network called "ARPANET" during the Cold War⁴⁴. The U.S. government's policy helped in the first place the evolution of the Internet. This evolution speeded up the innovation of the telecommunications industry that resulted in unbelievable industrial growth. The telecoms and IT industry unarguably had its hub in Silicon Valley at that time – and kept its supreme position for long.

The Chinese always had their idea about western influence – and it was mostly criticism. One can see that cultural differences, especially the deep connection with the cultural heritage versus the American quasi rootless society fueled this hostile attitude. Chinese scholars have a definition for this phenomenon: the concept of cultural

41 FELL, Jan, Chinese Internet Law: What the West Doesn't See- Yes, China's internet policy quashes dissent – but it also fosters innovation, *The Diplomat*, October 18, 2017 <https://thediplomat.com/2017/10/chinese-internet-law-what-the-west-doesnt-see/> (04.06.2019.)

42 China Entertainment and Media Outlook by PwC Mainland China and Hong Kong <https://www.pwccn.com/en/entertainment-media/em-china-outlook-nov2016.pdf> (04.06.2019.)

43 PARKER, Emily, Mark Zukerberg's Long March to China, *MIT Technology Review*, 18.10.2018. <https://www.technologyreview.com/s/602493/mark-zuckerbergs-long-march-to-china/>. (05.06.2019.)

44 I. VOUSINAS, George, *The History of Internet and the Birth of Infocom Society*, p. 5, https://www.researchgate.net/profile/Georgios_Vousinas/publication/232820570_The_history_of_Internet_the_birth_of_InfoCom_industry_IT_Economic_Performance/links/5c503c9f458515a4c7480a89/The-history-of-Internet-the-birth-of-InfoCom-industry-IT-Economic-Performance.pdf?origin=publication_list (05.06.2019.)

security (文化安全) - “protection of the basic societal structure, national language, history, intellectual tradition, indigenous knowledge, and religious beliefs from erosion, destruction, and subversion by internal and external hostile forces”⁴⁵. Throughout its 5,000 year history, China has experienced its share of unhappy exchanges with the world, particularly early occurrences of globalized trade. Considering the traumatic humiliation of China during the unequal treaties period at the turn of the 19th century, a certain uneasiness about unbound cross-border exchanges is understandable⁴⁶.

Despite of all the reluctance versus the American influence, it was also clear to the Chinese government that Internet had a central position in the economy and can be the enabler of economic development in China.⁴⁷ Since the early days of its Reform and Opening under Deng Xiaoping in the 1980’s, China has maintained the principle that foreign investors are only welcome as long as their presence benefits the Chinese economy and society.⁴⁸ When the big American enterprises, like IBM, Coca Cola at the end of the 19th century, later Google, Twitter and Facebook entered China with the idea of selling their products and services to the most populous market of the World on their minds – they were not used to such an unfriendly welcome. The Chinese government was consequent in not letting the Chinese consumer market to be import-reliant and influenced by western liberalism. Therefore, the fastest growing e-market should not have developmental, intellectual, technical, and economic reliance on foreign platforms – especially because it has a constantly growing role in peoples’ lives. This policy has created the closed off Chinese e-market with its own closed environment like the fauna of an island in the endless ocean. This e-market has its own features, creatures and rules – it is practically a separately evolved, domestic Web 2.0 – which is, as there are decades of evidence, sustainable and innovative.

Following the concept of cultural security, “innovation security” (創新安全) refers to the “protection of an environment in which society is able to make the required intellectual efforts to achieve substantial innovation and in parallel a national economy that is able to sustain commercial applications of such innovation from erosion and destruction by internal and external hostile forces.” This concept finds its practical expression in the rise of Alibaba, Tencent (QQ, WeChat), Youku Tudou, Taobao and other successful Chinese platforms.⁴⁹

45 Freedom House, Country Report China, <https://freedomhouse.org/china-media/china-media-bulletin-2017-year-in-review-issue-no-125#a2>, available at: <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2018/china> (05.06.2019.)

46 c.g.wanfangdata.com.hk/Periodical.aspx (05.06.2019.)

47 ZHANG, Rui *Theoretical and Empirical Research on China's Network Economy Development* <https://baike.baidu.com/item/中国网络经济发展理论与实证研究> (05.06.2019.)

48 SHANG-JIN, Wei, *Foreign Direct Investment in China: Sources and Consequences*, chapter in *Financial Deregulation and Integration in East Asia*, NBER-EASE Volume 5, 1996, p. 77-105 from National Bureau of Economic Research, Inc, <https://econpapers.repec.org/bookchap/nbrnberch/8559.htm> (05.06.2019.)

49 Peoples Republic of China Network Review – Wikipedia <https://zh.wikipedia.org/wi>

The innovations embodied in the past decade made Chinese information technology firms a real competitor to „western” companies, just consider Huawei. Chinese platforms, backed by the innovation security defended by the Great Firewall, are not only substitutes to the well known market leaders: Alipay and WeChat Pay are successfully entering overseas markets.⁵⁰ This advancement is no miracle: Chinese government provides a protected environment for domestic innovators and start-ups in which they flourish.⁵¹ A very narrow minded interpretation is describing the Chinese internet law as a tool that only serves to safeguard the position of the Communist Party – it is a lot more than that.

In 2017, Xi Jinping’s government enacted a new National Intelligence Law that reinforced the security obligation on Chinese technology firms. It states: „National intelligence work institutions, when carrying out intelligence work according to laws, may ask relevant institutions, organisations and citizens to provide necessary support, assistance and cooperation.”⁵² „So the success of Chinese technology companies in overseas markets, presents Beijing with an international tool of power and indirect influence. For China’s government, the closer you can align values, the more likely those countries are to work with other Chinese businesses and to support Chinese foreign policy, and that has implications for free speech and surveillance that stretch well beyond the borders of China.”⁵³

Suzanne Nossel, the chief executive of PEN America, a leading human rights and freedom of expression organisation said in an interview: „China has its idea of cyber sovereignty, which is really a challenge to the global conception of internet freedom enshrined in UN resolutions and derived from the basic protections for freedom of expression in instruments like the Universal Declaration of Human Rights, China doesn’t subscribe to that. They are putting forward an alternative vision where each country can impose its own rules and obligations. For them that offers an extension of state control.”⁵⁴

-
- ki/%E4%B8%AD%E5%8D%8E%E4%BA%BA%E6%B0%91%E5%85%B1%E5%92%8C%E5%9B%BD%E7%BD%91%E7%BB%9C%E5%AE%A1%E6%9F%A5 (05.06.2019.)
- 50 CHUIN-WEI, Yap Alipay, WeChat Take Battle for Mobile-Payment Dominance Overseas, *WSJ*, 19.08.2017. <https://www.wsj.com/articles/alipay-wechat-take-battle-for-mobile-payment-dominance-overseas-1503144003> (05.06.2019.)
- 51 Chinese Tech Startups Aren’t Just Imitating anymore – and Investors are Starting to Pay Attention 25.07.2017. <https://www.businessinsider.com/fan-bao-chinese-tech-startups-new-wave-innovation-2017-7> (05.06.2019.)
- 52 National Intelligence Law of the People’s Republic, adopted at the 28th meeting of the Standing Committee of the 12th National People’s Congress on June 27, 2017 http://cs.brown.edu/courses/csci1800/sources/2017_PRC_NationalIntelligenceLaw.pdf (10.06.219)
- 53 FUNNELL, Anthony, The internet is dividing, and the choice boils down to China or the West, *ABC Net*, 22 May 2019, <https://www.abc.net.au/news/2019-05-23/internet-dividing-choice-between-china-or-the-west/11130030> (05.06.2019)
- 54 GRIFFITHS, James, A World Divided by 5G: Russia’s Huawei deal is the latest sign of an emerging

4.3. Liability rules of intermediaries

China's latest e-commerce law that took effect on 1st January 2019, brought more security to consumers and a put more pressure on e-commerce companies in order to have the fast growing e-market under control. The new law covers all e-commerce operators' registration, license, electronic payment and e-commerce dispute resolution, protection of intellectual property. The E-Commerce Law defines „electronic commerce” as business activities related to selling goods and services via information networks such as the Internet. It expressly does not include services that provide news, audio and video programs, as well as publications, cultural products and other content services provided via information networks, and financial products or financial services.

In a very practical way, no distinctions are made between businesses and consumers: e-commerce operators include individuals, legal persons and other organizations that operate an e-commerce business. The E-Commerce Law puts e-commerce business operators into the following three categories:

1. Platform operators. These are entities that provide virtual space for online vendors, act as a go-between for transactions, or provide information to parties in transactions that enable them to carry out business activities.
2. Operators on e-commerce platforms. These are vendors that sell goods or services on e-commerce platforms.
3. E-commerce operators. These are entities that sell goods or services through self-established websites or other network services (e.g. social media sites).

The legal definition of an e-commerce operator covers most online sellers and selling activities, which means the E-Commerce Law applies to all e-commerce platforms such as Taobao and JD.com to any vendor on any of these platforms, as well as to an individual selling on a social media app such as WeChat. The Law requires all e-commerce operators to register as market entities, except individuals who sell their own agricultural and agricultural byproducts or handicrafts, or who carry out occasional and small transactions. Also, e-commerce platform operators must verify the identity, business registration, tax registration and any other required permit or licenses of any on-platform operator. If any on-platform operator does not have proper registration, the platform operator must remind them of their noncompliance and offer them assistance in registering. If the platform operator discovers that an on-platform operator does not have administrative approval for certain goods or services, or reports that an on-platform operator to relevant government authorities if its goods or services do not comply with the requirements for personal or property security or are prohibited by law or regulation, the platform operator must report such non compliance to relevant government authorities.⁵⁵

internet iron curtain, Analysis, *CNN*, June 7, 2019 <https://edition.cnn.com/2019/06/07/business/huawei-russia-china-splinternet-intl/index.html> (08.06.2019)

55 XI, Sara, Implications of China's E-Commerce Law, *AmCham Shanghai*, 8 April 2019, <https://>

E-Commerce Law makes a platform operator jointly and severally liable for goods and services sold by its platform operators that do not comply with personal safety or property security requirements if the platform operator knew or should have known about the failure to comply. If an e-commerce platform operator fails to verify the qualifications of an on-platform vendor for selling goods or services related to consumer health the platform operator will be liable for any harm caused to consumers. This entails diligent and comprehensive investigation and verification by platform operators before allowing individual businesses to sell anything health related on their platforms.⁵⁶

The E-Commerce Law also provides rules regarding formation and performance of e-commerce contracts, delivery of products and services, payments, and dispute resolution. Generally, the transparency of legal relations, the safety of transactions and the level of intellectual property protection are unquestionably increased. At the same time cross-border e-commerce faces difficulties, for example cross-border e-commerce companies have to register with China customs through a company registered in China and report real-time transaction data of retail imports. Already, some foreign department stores that used to ship directly to China for their online sales have switched to opening shops on large Chinese e-commerce platforms (such as Tmall) through a Chinese distributor or subsidiary. Others have pulled out of the Chinese market entirely.

Considering the latest changes, the liability of intermediaries became more extensive and the special rules on registration guarantee that any infringement results in process and for instance, in blocking noncompliant goods from entering the country or by shutting down the websites of foreign sellers that do not comply. These unprecedented strictness on platform operators will probably increase trust in electronic contracts, transactions that will lead to more users and the proliferation of the everyday interactive use of the Internet in every social class and age group on the long run.

5. Conclusions

In this last decade one could witness a more dominant regulatory role played by the EU, resulting in GDPR⁵⁷ and more lately the Copyright Directive⁵⁸ that unquestionably have changed the rules globally – because a lot of global market participants just simply

www.amcham-shanghai.org/en/article/implications-chinas-e-commerce-law (10.06.2019.)

56 Overview of China's Cybersecurity Law (KPMG study) <https://www.amcham-shanghai.org/en/article/implications-chinas-e-commerce-law> (05.06.2019)

57 <https://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1561213158008&text=gdpr&scope=EUR-LEX&type=quick&lang=en>; Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (06.06.2019)

58 <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/790/oj>; Directive (EU) 2019/790 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on copyright and related rights in the Digital Single Market and amending Directives 96/9/EC and 2001/29/EC (06.06.2019)

changed their systems of operation according to the new rules in order to avoid fragmentation between their EU and non-EU markets. The EU has the biggest single market (right after China) and anyone who wants to have access to this market has to be GDPR compatible – this is how GDPR became the data protection standard of the Internet. Considering this, the Copyright Directive, the latest directives 2019/770 and 2019/771 of the European Parliament and of the Council may have the same effect – creating a new standard for Internet – only in a slightly different way, through the standardization of national legislations. Why is it important? The answer goes far beyond Europe.

Experts say that the core of the issue is: democratic countries have to come up with a model that has some appropriate balance between the „moral and economical safety” of the Internet and civil liberties. The reframing of the image of a democratic Internet would be a good start – which would make the environment more receptive towards new rules that would guarantee a safer, more controllable Internet that can be an alternative to those countries, that want the benefits of the access of global platforms but with a lot more control over content and activities. Europe can play a central role in changing the way the Internet is regulated worldwide – as it already did, by creating the above mentioned new standards of data protection. Creating a clearer and therefore more effective *acquis* by putting into the centre the special triangle-shaped system of the internet intermediaries and their contractual relations would result in a lot more control over the momentarily uncontrollable intermediary giants. More control and an elevated level of responsibility of the intermediaries for unlawful actions would certainly result in a lot less freedom for users, too, but at the same time it could be the savior of democracy for a large part of the World’s population.

China has put together a „full kit”, technology, information systems, laws – and it is being sold as a credible alternative to a Western Internet⁵⁹. There are around 50 nations that haven’t established their cyber policy yet, including influential nations like Brazil, India, South Africa and Indonesia. These countries have to decide between the economic benefits of an open Internet and the social control offered by the Chinese authoritarian model. Around 38 countries have now had their telecommunications infrastructure designed and constructed by Chinese technology firms. Those systems favour Chinese platforms like Alibaba, Taobao and Baidu, opposed to western giants like Facebook and Google⁶⁰.

There was a widely known soviet joke in the 1960’s: Sergei works in a toy factory (in other versions: fridge-factory) and he takes home a component a day for decades. When he retires, his friend asks him ’How is it possible that you haven’t given your child (wife) a toy (fridge) yet built of these components collected throughout all these years?’ Sergei’s answer explain it all: ’Belive me, I tried for years, but however I tried it always became a tank.’

59 ADEE, Sally, The Global Internet is Desintegrating. What Comes Next?, *BBC*, 15.05.2019. citing Maria Farrell, Open Rights Group – internet freedom campaign organisation (05.06.209.)

60 Freedom on the Net 2018, The Rise of Digital Authoritarianism, <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/freedom-net-2018/rise-digital-authoritarianism> (05.06.209.)

The vast majority of people – including the population of developed countries – use the Internet and its platforms without any knowledge of how it works, how and how much information is collected from them and how they are already manipulated by its sophisticated tools - and this reminds me of Sergei, who, without being aware of it, contributed to arms production. At the end it is purely a political question whether this factory of the joke is in China or in the West Coast. Analyst warn that the choice between the two very different philosophical camps won't be easy – and can have serious implications.

Sources

- ANGELOPOULOS, Christina, *European Intermediary Liability in Copyright: A Tort-Based Analysis*, Wolters Kluwer, 2017
- EDWARDS, Lilian (ed.), *Law, Policy and the Internet*, Hart Publishing, Oxford, 2018.
- GIJRATH, Serge – VAN DER HOF, Simone – LODDER, Arno R. – ZWENNE, Gerrit-Jan (eds.), *Concise European Data Protection, E-Commerce and IT Law*, Wolters Kluwer, 2018
- GRAEF, Inge, *Data Protection and Online Platforms: Data as Essential Facility*, Wolters Kluwer, 2017.
- KULESZA, Joanna, *International Internet Law*, Routledge, Abingdon, 2012.
- LODDER, Arno R. – MURRAY, Andrew D., *EU Regulation of E-Commerce: A Commentary* Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2017.
- POLLICINO, Oreste – ROMEO, Graziella, *The Internet and Constitutional Law, The protection of fundamental rights and constitutional adjudication in Europe*, Routledge, Abingdon, 2016.
- SAVIN, Andrej – TRZASKOWSKI, Jan (eds.), *Research Handbook on EU Internet Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2014.
- SYNODINOU, Tatiana-Eleni – JOUGLEUX, Philippe – MARKOU, Christiana – PRASTITOU, Thalia (eds.) *EU Internet Law*, Springer International Publishing AG, 2017
- TANG, Zheng Sophia, *Electronic Consumer Contracts in the Conflict of Laws*, Hart Publishing, Oxford, 2015.
- WALDEN, Ian – HÖRNLE, Julia (eds.) *E-Commerce Law and Practice in Europe*, Woodhead Publishing, Cambridge, 2001.

Finding Chinese Law on the Internet

<https://www.nyulawglobal.org/globalex/China.html> (05.06.2019.)

Overview of China's Cybersecurity Law (KPMG study)

<https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/cn/pdf/en/2017/02/overview-of-cybersecurity-law.pdf> (05.06.2019.)

A RENDŐRSÉGEN FOGVATARTOTT FIATALKORÚAKRA VONATKOZÓ SZABÁLYOK

1. Bevezető gondolatok

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2010. november 17-én elfogadott, a Gyermekbarát igazságszolgáltatásról szóló Iránymutatása a gyermekek mindenek felett álló érdekének hangsúlyozása mellett született meg. Az Iránymutatás megalkotásával az Európa Tanács célja egy olyan rendszer kialakítása volt, amely a gyermekközpon-túság jegyében biztosítja a gyermekjogok érvényre jutását függetlenül attól, hogy a gyermek milyen módon kerül kapcsolatba az igazságszolgáltatással. Mindez a büntető igazságszolgáltatás tekintetében azt jelenti, hogy a felnőttkorúak mellett a gyermekek sem vehetők alá kínzásnak, embertelen vagy megalázó bánásmódnak és számukra is garantálni kell a jogszerű és tisztességes eljárást, valamint az ártatlanság védelmét. A fiatalok életkori sajátosságaikból és erre tekintettel formálhatóságukból adódóan speciális rendelkezések vonatkoznak a büntető anyagi jogtól, a büntető eljárásjogon át, egészen a büntetés-végrehajtási jogig bezárólag. Minderre azért van szükség, mert esetükben a kriminális magatartásukra adott megfelelő állami reakciók a társadalom-ba történő eredményes beilleszkedést, a helyes irányba fejlődést eredményezhetik. Az állami szervekre tehát speciális feladat hárul olyankor, amikor fiatalok elkövetőkkel kerülnek kapcsolatba, amely kiváltképpen igaz a nyomozó hatóságokra.²

A büntetőeljárás kezdeti szakaszában a nyomozó hatóság feladata, hogy a bűncselekmény körülményeit felderítse, az elkövetőt kézre kerítse és a bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható személy bűnösségének megállapításához szükséges bizonyítékokat beszeresse. Az elkövető bűnösségét azonban csak a bíróság mondhatja ki jogerős ítéletében, ez az ártatlanság védelmének alapelve.

Az Alaptörvény XXVIII. cikkének (2) bekezdése mondja azt ki, hogy senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelőssége a bíróság jogerős határozata alapján megállapításra nem kerül. Ez az alapelv a rendőrségi fogvatartás során kiemelkedő jelentőséggel bír, különösen, ha fiatalok tartanak fogva a nyomozó hatóságok. A büntetőeljárás során a hatóságokkal történő első érintkezés rendszerint

1 A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola hallgatója. Témavezetők: Prof. Dr. Domokos Andrea intézetvezető egyetemi tanár és Dr. Lajtár István címzetes egyetemi tanár

2 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának iránymutatása a gyermekbarát igazságszolgáltatásról. <https://rm.coe.int/16806a4541> (letöltve: 2019. június 1.)

a rendőrségen keresztül történik és az eljárás ezen szakaszában tehát még nem lehet bűnösként kezelni a bűncselekmény elkövetésével megalapozottan gyanúsítható személyt. Ebből következik, hogy az őrizetben és letartóztatásban lévő fogvatartottak speciális kategóriát alkotnak, akik speciális bánásmódban kell, hogy részesüljenek.³

A fiatalkorúak számára kiváltképp meghatározó lehet ez az első érintkezés, amely függetlenül attól, hogy bűnösségük az eljárás további szakaszában beigazolódik-e vagy sem, hosszútávon hatással lehet későbbi magatartásukra. Mindkét esetben ugyanis, ha a fiatalkorú jogai sérelmet szenvednek, kínzásnak teszik ki őket, vagy embertelen és megalázó bánásmódban részesülnek, a későbbi életvezetésük során nem várható el tőlük, hogy a társadalom elvárásainak megfelelő magatartást tanúsítsanak, és jogkövető állampolgárok legyenek. Esetükben nem érhetjük el, hogy helyes irányba fejlődjenek és a társadalom hasznos tagjává váljanak, ha az egyes hatóságokat képviselő, mintaként szolgáló felnőttekkel való kapcsolatuk során jogtalansággal, igazságtalansággal találkoznak. Mindez tehát arra enged következtetni, hogy a büntetőeljárás első szakasza az eljárás további részét, végső soron a büntetés-végrehajtás sikerességét, a reintegráció eredményességét is nagymértékben befolyásolhatja. Erre figyelemmel olyan garanciákra van szükség a rendőrségi fogvatartás során, amelyek tisztességes eljárás elvének érvényesülését az eljárás kezdeti szakaszában is garantálják.

Számos nemzetközi egyezmény és nemzetközi dokumentum fogalmaz meg elvárásokat és ezek érvényesülését szolgáló garanciákat a fiatalkorú bűnelkövetőkkel szembeni eljárással kapcsolatosan. E tanulmány célja, hogy a nemzetközi elvárások tükrében megvizsgálja a rendőrségen fogvatartott fiatalkorúakra vonatkozó nemzeti szabályozást.

2. Rendőrségi fogvatartás a nemzetközi elvárások tükrében

Az egyes nemzetközi dokumentumok jónéhány speciális rendelkezést tartalmaznak a rendőrségi fogvatartásra és a fiatalkorú fogvatartottakra vonatkozóan:

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának⁴ 10. cikke rendelkezik a szabadságuktól nem jogerős ítélet alapján megfosztott fogvatartottokról. E cikk szerint a szabadságuktól megfosztott személyekkel emberségesen és az emberi személyiség veleszületett méltóságának tiszteletben tartásával kell bánni. A fiatalkorúak tekintetében pedig rögzíti a felnőttektől történő elkülönítést, a koruknak és jogi helyzetüknek megfelelő elbánás fontosságát és a lehető legrövidebb időn belüli döntés meghozatalának szükségességét.

A korábban említett Gyermekbarát igazságszolgáltatásról szóló Iránymutatás (továbbiakban: Iránymutatás) szerint a szabadsághoz való jogon kívül a többi gyermekjog

3 Vókö György: *Európai Büntetés-végrehajtási jog*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 2006., 227-230.

4 Kihirdette: 1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről

nem szenvedhet csorbát szabadságelvonás során. A hatóságokkal történő első érintkezés során a gyermekeket és szüleiket egyaránt tájékoztatni kell az őrizetbe vétel okáról, a jogaikról és kötelezettségeikről, a jogérvényesítés eszközeiről és az eljárás menetéről. A rendőrséget terhelő kötelezettségként írja elő a személyiségi jogok és az emberi méltóság tiszteletben tartását, valamint az ügyvédhez jutás és a harmadik személlyel történő kapcsolatfelvétel biztosítását. Továbbá a nyomozó hatóságnak tekintettel kell lennie a fiatalkorú korára, érettségére és szükségleteire egyaránt. Az Iránymutatás szerint a szabadságelvonás csak végső eszközként alkalmazható és alkalmazása esetén a lehető legrövidebb ideig tarthat, amely során a fiatalkorúakat el kell különíteni a felnőttkorúaktól. A felnőttekkel történő együttes elhelyezést azonban abban a kivételes esetben elfogadhatónak tartja, ha az a fiatalkorú érdekeit szolgálja. A fiatalkorúak kihallgatásával kapcsolatosan rögzíti, miszerint a bűnözői magatartásra vonatkozó kérdések nem tehetők fel, ilyen irányú érintettségre vonatkozó bármilyen nyilatkozat kérése vagy aláírása nem megengedett, kivéve ügyvéd vagy szülő jelenlétében. Az Iránymutatás az ügyészségek feladataként jelöli meg, hogy biztosítsák a gyermekbarát megközelítés érvényesülését az egész nyomozati szakaszban.⁵

A szabadságuktól megfosztott fiatalkorúak védelmének szabályairól szóló, 1990. december 14-én elfogadott 45/113-as számú ENSZ közgyűlési határozat, az úgynevezett „Havannai Szabályok” is hangsúlyozzák, hogy az igazszolgáltatási rendszernek meg kell őriznie a fiatalkorúak jogait és biztonságát, egyúttal elő kell mozdítania a testi és szellemi jólétüket. Célja a szabadságuktól megfosztott fiatalkorúak védelmére vonatkozó, az emberi jogokkal összhangban lévő minimumkövetelmények felállítása a fogvatartás egyes formáinak káros hatásai ellensúlyozása érdekében. A Havannai Szabályok is utolsó lehetőségként tekintenek a szabadságtól történő megfosztásra, amely csak minimális időtartamra és kivételes esetben rendelhető el fiatalkorúak esetén. Sokkal inkább kívánatosnak tartja az alternatív intézkedések alkalmazását az eljárás során kívüli lefolytatásának hangsúlyozása mellett. A Szabályok szintén megemlítik az elkülönítés, a védelemhez való jog biztosításának fontosságát, valamint az életkori sajátosságokból eredő szükségleteket is figyelembe vevő körülmények fenntartásának szükségességét. E körülmények kialakításánál az életkort, a személyiséget, a nemet, a bűncselekmény típusát, valamint a mentális és fizikai egészséget indokolt figyelembe venni. Az eredményességhez olyan férfiakból és nőkből álló személyzetre van szükség, amelynek tagjai kellő mértékben humánusak, elkötelezettek és professzionális készségekkel rendelkeznek, hiszen csak így képesek feladataikat és kötelezettségeiket tisztességesen és hatékonyan teljesíteni. Mindezzel pedig nem csak a fiatalkorúak tiszteletét és bizalmát nyerhetik el, hanem pozitív példát és perspektívát is képesek a helyes útról letért fiatalok számára bemutatni.⁶

5 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának iránymutatása a gyermekbarát igazságszolgáltatásról. <https://rm.coe.int/16806a4541> (letöltve: 2019. június 1.)

6 United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty Adopted by General Assembly resolution 45/113 of 14 December 1990

A fiatalkorúak igazságszolgáltatásában alkalmazandó általános minimumkövetelményekről szóló, 1985. november 29-én kelt 40/33-as ENSZ közgyűlési határozat, az úgynevezett „Pekingi Szabályok” a rendőrségen belüli specializációra hívják fel figyelmet. A specializáció keretében azokat a rendőröket, akik gyakran vagy kifejezetten a fiatalkorú elkövetőkkel, vagy elsősorban a fiatalkorú bűnözés megelőzésével foglalkoznak, folyamatos képzéseknek és oktatásnak kell alávetni annak érdekében, hogy feladataikat a lehető legeredményesebben teljesíthessék. A határozat nagyobb városokban speciális rendőri egységek létrehozását is kívánatosnak tartja. Az elkülönítéssel kapcsolatosan pedig azt tartja a legmegfelelőbbnek, ha a fiatalkorúak és a felnőttkorúak elkülönítése külön intézményben valósul meg, ahol a védelmet és minden szükséges segítséget - szociális, oktatási, szakmai, pszichológiai, orvosi és fizikai jellegű - életkorukból, nemükből és személyiségükből adódóan megkaphatnak.⁷

Az eddig ismertetett elvárásokat fogalmazza meg a büntetések és intézkedések hatálya alatt álló fiatalkorú elkövetőkre vonatkozó Európai Szabályokról szóló Európa Tanács Miniszteri Bizottságának CM/Rec (2008)11. számú ajánlása (Greifswaldi Szabályok) vagy a Children irányelv és a Gyermekek Jogairól szóló Egyezmény egyaránt.⁸ Mindazonáltal a legtöbb és legspeciálisabb szabályokat a CPT⁹ által, az egyes látogatások tapasztalatai alapján kialakított standardok határozzák meg.

2.1. A CPT standardok

A CPT külön standardokat határozott meg a fiatalkorúakra és a rendvédelmi fogvatartásra vonatkozóan egyaránt. A rendvédelmi fogvatartás kapcsán három jogot emel ki: a harmadik fél értesítéséhez való jogot, az ügyvédhez való jogot, amely az ügyvéddel történő kapcsolatfelvételt is magában foglalja, illetve az orvosi vizsgálatához való jogot, amely a rendőrségi vizsgálaton kívüli orvosi ellátást jelenti. A CPT ezeket tekinti a rendvédelmi fogvatartás három alapvető biztosítékának. A kihallgatásokkal szemben is követelményeket fogalmaz meg, amely szerint a kihallgatás menetét világos szabályokkal kell rendezni és az elektronikus rögzítést is kívánatosnak tartja.

A rendvédelmi fogvatartás rövid időtartamra rendelhető el, ebből eredően pedig nem várható el, hogy a végrehajtás során ugyanolyan körülmények legyenek biztosítva, mint a büntetés-végrehajtási intézetekben, azonban a szükségletek kielégítésére így is alkalmasnak kell lennie.

7 40/33. United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice („The Beijing Rules”)

8 Kihirdette: 1991. évi LXIV. törvény a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről

9 1987-ben a Strasbourgban elfogadott a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezményt hazánk a 1995. évi III. törvénnyel hirdette ki, és ismerte el kötelező erejét. Ezen egyezmény végrehajtását a Kínzás és az Embertelen vagy Megalázó Büntetések vagy Bánásmód Megelőzésére létrehozott Európai Bizottság (továbbiakban: CPT) felügyeli.

Éppen ezért a zárkának megfelelő méretűnek, természetes és mesterséges világítással, szellőzéssel, pihenőeszközökkel ellátottnak kell lennie, továbbá biztosítania kell a tisztálkodási lehetőséget és a naponta legalább egyszeri teljes értékű étkezést, ivóvizet, szabadtéri mozgást.¹⁰

A CPT szerint a rendőrség feladatát képezi az is, hogy a fogvatartottakat biztonságban és sértetlen fizikai állapotban tartsa, ezért a fogvatartottakat folyamatosan figyelemmel kell kísérni és lehetőséget kell számukra biztosítani, hogy alkalomadtán az őrséggel kapcsolatba léphessenek. A CPT több esetben állapította meg ugyanis, hogy a rendőrségi zárkák távol voltak azoktól az irodáktól vagy pultoktól, ahol a személyi állomány tagjai tartózkodtak, és nem állt rendelkezésre olyan hívórendszer, aminek segítségével a fogvatartottak a rendőr figyelmét fel tudták volna hívni rendkívüli esetekben, például egymás közti erőszak, öngyilkosság vagy rosszullét esetén. A Bizottság nemtetszését fejezte ki továbbá azon gyakorlat miatt is, hogy az egyes rendőrkapitányságok valamennyi részlege (szervezett bűnözés, terrorelhárítás, kábítószerrel kapcsolatos bűnözés) külön fogdával rendelkezik, amelyet az adott részleg személyzete őriz. A gyakorlattal ellentétben a központi fogdát tartja megfelelő megoldásnak, ahol külön, képesítéssel rendelkező testület teljesít szolgálatot.

A bántalmazások megelőzéséhez, a megfelelő fogvatartási körülmények biztosításához a rendőrségi intézmények független hatóság általi felügyeletére van szükség, amelynek rendszeresnek, előre be nem jelentettnek kell lennie, és a felügyelő szervnek lehetőséget kell biztosítani, hogy a fogvatartottakat meghallgathassa.¹¹

A CPT nem csak a rendvédelmi fogvatartásra vonatkozóan állapított meg kritériumrendszert, hanem külön foglalkozott a szabadságuktól büntető jogszabályok alapján megfosztott fiatalkorúakkal is. A CPT az általa felállított követelményeket a nemzetközi jogi eszközök¹² kiegészítésének tekinti és üdvözli ezeknek azon megállapítását, mely szerint a fiatalkorúakat érintő minden intézkedésnél elsődleges szempont a fiatalkorúak mindenek felett álló érdekének biztosítása.

Amikor a CPT delegáció olyan fogvatartási helyet látogat meg, ahol fiatalkorúak is elhelyezésre kerülnek, elsődleges feladata annak megállapítása, hogy sérelmükre követtek-e el bántalmazást, ugyanis a tapasztalatok szerint a bántalmazás veszélye ezeken a helyeken a legnagyobb. A CPT delegációi több esetben is szembesültek a bántalmazás különböző formáival a rendőrségi fogvatartás kapcsán, amelyek pofonok, ütések, gumibottal történő bántalmazás, fenyegetések vagy szóbeli bántalmazás formájában jelentkeztek. Emiatt a fiatalkorúak tekintetében további óvintézkedésekre van szükség, így például a rendőrségi tisztviselőnek kötelezettsége tájékoztatni a megfelelő személyt a fiatalkorú fogvatartásáról, sőt üdvözölte azt a gyakorlatot is, mely szerint a fiatalkorút addig nem lehet kihallgatni, amíg hozzátartozója vagy a védője nincs

10 CPT/Inf (92) 3 part 1.

11 CPT/Inf (2002)15-part

12 Például a már említett ENSZ Gyermekjogi Egyezmény, Pekingi Szabályok, Havannai Szabályok stb.

jelen. Kerülni kell a fiatalkorúak és a felnőttkorúak együttes elhelyezését, mivel az az uralkodás és a kihasználás veszélyével járhat együtt. Emellett fokozott figyelmet kell fordítani a vegyes személyi állomány fenntartására, mivel például csak ily módon lehet biztosítani az emberi méltóságot nem sértő motozást. Kerülendőnek tartja továbbá a gumibot viselését (vagy ha mindenképpen szükséges a viselése, akkor az a fiatalkorú számára ne váljon láthatóvá), ugyanis a CPT meggyőződése szerint ez is gátolja az őrszeméllyel való pozitív kapcsolat kialakítását.¹³

A CPT elfogadhatatlan gyakorlatnak tartja, hogy a fiatalkorúakat akár hosszabb ideig is fogvatartanak a rendőrségek. A CPT standardok szerint 24 órát meghaladó időtartamban nem szabadna rendőrségen fiatalkorúakat elhelyezni.¹⁴ Amennyiben mégis rendőrségi zárkában helyeznek el fiatalkorút, akkor arra külön környezetben, külön rendőrségi egységben célszerű sort keríteni, és a fiatalkorúakkal foglalkozó rendőrök számára külön képzéseket, továbbképzéseket kell tartani.¹⁵

A rendőrségi zárkáknek eltérő követelményeknek kell megfelelniük a börtöncellákhoz képest, így szigorúan szabályozni kell a zárka méretét is, amellyel kapcsolatban a Standardok kimondják, hogy egyszemélyes zárka tekintetében 7 négyzetméter alapterület, a szemben álló falak között minimum 2 méter távolság és legalább 2,5 méter belmagasság a kívánatos. Kiemeli továbbá a független hatóság általi rendszeres és váratlan felügyelet fontosságát, amely garantálhatja a fogvatartottak bántalmazásának megelőzését, a kielégítő fogva tartási feltételek fenntartását.¹⁶ Hazánkban 1989 óta a büntetés-végrehajtási ügyész hatáskörébe tartozik a rendőrségi fogdák ellenőrzése, amely mára az előállító helyiségek felügyeletével is kiegészült.¹⁷ Az ügyészség a rendőrségi fogda és előállító helyiség havonta legalább két, előállító helyiség esetén havonta legalább egy alkalommal végzett ellenőrzése során különös figyelmet fordít a fiatalkorúakra vonatkozó speciális végrehajtási szabályok betartására.¹⁸

3. Fiatalkorú fogvatartottak a rendőrségen – a hazai szabályozás

Hazánkban 2018-ban 279 előállító helyiség és 21 rendőrségi fogda működött. Az elmúlt években a rendőrségi fogdák száma nem változott, azonban az előállító helyiség száma növekedett, ugyanis 2016-ban még csak 254 előállító helyiség állt a nyomozó hatóságok rendelkezésére.

A következő diagram pedig az elmúlt három év fogvatartotti létszámát mutatja be:¹⁹

13 VÓKÓ i. m. 334-336.

14 Lásd: az EJEB előtt folyamatban volt 20817/04. számú, Nart kontra Törökország ügyet, ahol a Bíróság megállapította az 5. cikk (3) bekezdésének sérelmét, amiért a 17 éves fiatalkorút 48 napig tartották fogva.

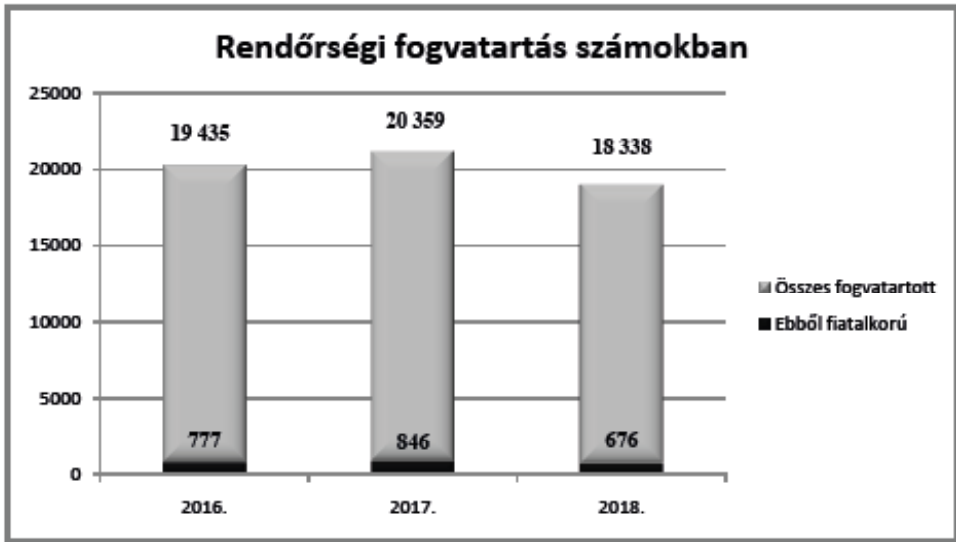
15 CPT/Inf (2015)1-part rev1

16 VÓKÓ i. m. 301-306.

17 LAJTÁR István: Törvényességi felügyelet és jogvédelem. *Börtöniügyi Szemle* 2001/ 4., 59–65.

18 20/2014. (XII. 23.) LÜ utasítás 13-15.§

19 Adatok lekérve az ORFK-tól 2019. június 11. napján



A rendőrségen 2016-ban összesen 19.435 főt tartottak fogva, ebből 777 fő volt fiatalok, amely az összes fogvatartotti létszám közel 4 %-át tette ki. A következő évben kisebb mértékű növekedés következett be az összes fogvatartott és a fiatalok létszámára is vetítve, amely 2018-ra visszaesett, a fiatalok arányával együtt (körülbelül 3,7 %-ra). Megállapítható tehát, hogy a rendőrségen fogvatartott fiatalok létszáma nem számottevő, de ennek ellenére is fontos a rájuk vonatkozó speciális, garanciákat tartalmazó szabályozás kialakítása és alkalmazása.

A fogvatartási helyek számát és a fiatalok létszámát megismerve az elkövetkezőkben vizsgáljuk meg, hogy hazánkban milyen rendelkezések vonatkoznak a rendőrségen fogvatartott fiatalokra.

3.1. Az előállító helyiségek

A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben (továbbiakban: Rtv.) került meghatározásra az elfogás és előállítás, mint rendőri intézkedés, amelynek végrehajtására az előállító helyiségben kerül sor. A törvény az előállítás kötelező és mérlegelést biztosító eseteit is deklarálja taxatív módon.²⁰

20 Rtv. 33. § (1) bekezdése alapján például kötelező az illetékes hatóság elé állítani azt:

- a) akit szándékos bűncselekmény elkövetésén tetten értek;
- b) aki ellen elfogatóparancsot, nemzetközi elfogatóparancsot, illetve európai elfogatóparancsot adtak ki;
- c) akinek őrizetét, letartóztatását, előzetes kényszergyógykezelését, illetve elmeállapotának megfigyelését rendelték el; [...]

Míg az Rtv. 33. § (2) bekezdése alapján például az illetékes szerv elé állítható, aki:

- a) aki a rendőr felszólítására nem tudja magát hitelt érdemlően igazolni, vagy az igazolást megtagadja;

Az előállítás csak a szükséges ideig, legfeljebb azonban 8 órán át tarthat, amelyet a rendőri szerv vezetője egy alkalommal, 4 órával hosszabbíthat meg.

Az előállításra és a végrehajtására részletesebb szabályait a rendőrségi szolgálati szabályzatról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendeletben találjuk. A rendelet az előállító egység és helyiség fogalmának meghatározása mellett előírja többek között, hogy ha az előállítás időtartamának meghosszabbítása válik szükségessé, akkor ennek tényét és időtartamát a fogvatartottal közölni kell, és a meghosszabbítás tényét, okát, időtartamát, valamint annak közlését mind az előállításról készített jelentésben, mind pedig az előállításról kiállított igazolásán fel kell tüntetni. A fogvatartottat az elhelyezésekor nyilatkoztatni kell sérüléseiről és panaszairól is, és szükség esetén orvosi ellátásban kell részesíteni.

A biztonságos fogvatartást szolgálja a rendelet azon rendelkezése, amely kimondja, hogy az önkárosítás megelőzése érdekében az előállító helyiségben a fogvatartott a saját tulajdonú alsó- és felsőruházatát csak nadrágszjív nélkül, lábbelijét pedig cipőfűző nélkül tarthatja magánál. Emellett a rendelet értelmében az őri feladatokkal megbízott rendőr löfegyvert, illetve gumilövedék, pirotechnikai eszköz, könnygázgránát, vagy elfogó háló kilövésére rendszeresített eszközt sem viselhet. Továbbá ugyancsak a fogvatartás rendjének biztosítása, a bűncselekmények, a szabálysértések és a fegyelmi vétségek megelőzése és a fogvatartottak életének, testi épségének megóvása céljából elektronikus megfigyelési eszköz helyezhető el az előállító helyiségekben.

A személyi szabadság korlátozásának első 5 óráját követően történhet meg a fogvatartott élelemmel való ellátása, amelynek elfogyasztására az előállító helyiségben kerül sor.

Az előbbiekben ismertetett legfontosabb általános szabályok mellett szinte alig találunk fiatakorúakra vonatkozó speciális szabályokat. Az a néhány, a fiatakorúak előállítását rendező szabály is túlságosan homályos és tartalmát tekintve sem egyértelmű: a rendelet rögzíti, hogy az előállító egységben 14 éven aluli kiskorú személy nem helyezhető el, azonban arra már nem tartalmaz rendelkezést, hogy 14 éven aluli kiskorú személy előállítása akkor miként foganatosítható, pedig az új Btk. hatálybalépésével a 14. életévét be nem töltött személlyel szemben is indulhat büntetőeljárás a törvényben meghatározott bűncselekmények elkövetése esetén, ha a gyermekkorú a 12. életévét betöltötte és a bűncselekmény elkövetésekor rendelkezett a szükséges belátási képességgel.²¹

A fiatakorúakra vonatkozóan még egy rendelkezést találhatunk, amely az elkülönítéssel kapcsolatos. E szerint gondoskodni kell az előállító helyiségben elhelyezett, azonos ügyben fogvatartott személyek, férfiak és nők, felnőttkorúak és a fiatakorúak elkülönítéséről.

b) aki bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható;

c) akitől bűncselekmény gyanúja vagy szabálysértés, valamint közúti közlekedéssel kapcsolatban kiszabható, közigazgatási bírsággal sújtandó szabályszegés bizonyítása érdekében vizeletvétel vagy véralkohol-vizsgálat céljából vérvétel, valamint műtétnek nem minősülő módon egyéb mintavétel szükséges [...]

21 Btk. 16. §

3.2. A rendőrségi fogdák

A rendőrségi fogdáról részletes szabályokat a 2015. január 1. napján hatályba lépett 56/2014. (XII. 5.) BM rendeletben találunk. A rendelet értelmében a fogda a fogvatartottak elhelyezésére, biztonságos őrzésére szolgáló, huzamos emberi tartózkodásra alkalmas épület vagy épületrész, míg az itt kialakított zárka a fogdán belül elhelyezkedő, a fogvatartottak elhelyezésére szolgáló olyan helyiség, amelynek nyílászárói a külön rendelkezésekben meghatározott biztonsági követelményeknek megfelelnek.

A rendelet az egyes fogvatartotti kategóriákra lebontva határozza meg a biztosítandó mozgástér nagyságát, ugyanis kimondja, hogy a zárkában elhelyezhető létszámot úgy kell meghatározni, hogy minden fogvatartottra 6 köbméter légtér, férfi fogvatartottak esetén legalább 3 négyzetméter, fiatakorúak és nők esetén legalább 3,5 négyzetméter mozgástér²² jusson. Elviekben, a szabályozás értelmében a rendőrségi fogdán a büntetés-végrehajtási intézetekben tapasztalható túlszűfoeltség nem jöhet létre, ugyanis a rendelet kimondja, hogy a zárkában csak a befogadóképességnek megfelelő számú fogvatartottat lehet elhelyezni. Ha nincs elég férőhely vagy nincs lehetőség a kötelezett elkülönítésre, a fogvatartottat más fogdában kell elhelyezni.

A fogdában történő elhelyezésre csak előzetes orvosi vizsgálat nyomán született állásfoglalás birtokában kerülhet sor. A vizsgálat során rögzítik a fogvatartotton lévő külsérelmi nyomokat és a keletkezésükre vonatkozó orvosi véleményt, szükség esetén pedig látletet is készöl.

A fogvatartás rendjének és biztonságának megőrzése érdekében a fogdaörök kötelesek a zárkában elhelyezett fogvatartottak magatartását figyelemmel kísérni, amelynek keretében legalább 20 percenként, előzetes figyelmeztetés nélkül szemrevételezéssel ellenőrzik a zárkákat a betekintő nyíláson keresztül. Az előállító helyiségekhez hasonlóan a rendőrségi fogdában is elhelyezhető elektronikus megfigyelési eszköz a fogvatartott életének, testi épségének megóvása érdekében.

A rendelet emellett a Bv. Kódexhez hasonlóan tartalmaz rendelkezéseket a fogvatartottak jogaira és kötelezettségeire, a kapcsolattartásra és az elkülönítésre vonatkozóan is. Az elkülönítéssel kapcsolatban kifejezetten utal a Bv. Kódex szabályaira, mikor előírja, hogy a fogvatartott fogdán történő elhelyezése során a Bv. tv.-nek az egyes fogvatartások végrehajtására előírt elkülönítési szabályait kell alkalmazni, azon túlmenően pedig a jogalapot is figyelembe véve kell az elkülönítésről gondoskodni. Sőt ugyancsak a Bv. tv. szabályait rendeli alkalmazni, amikor azt írja elő, hogy a fiatakorú fogvatartott jogainak gyakorlása során a Bv. tv. 203. §-ában²³ nevesített korlátozásokat a fogdán történő elhelyezés ideje alatt is alkalmazni kell.

22 A mozgástér meghatározásánál a zárka alapterületéből az azt csökkentő berendezési és felszerelési tárgyak által elfoglalt területet figyelmen kívül kell hagyni.

23 Bv. Kódex 203. § (1) bekezdése: A tizennyolcadik életévét be nem töltött fiatakorú dohányterméket nem tarthat magánál, és dohányzása még a törvényes képviselőjének a hozzájárulásával sem engedélyezett.

A fiatalkorúakra vonatkozóan már több speciális szabályt találunk: az eddig említettek mellett fiatalkorúakkal szemben csak meghatározott biztonsági intézkedések alkalmazhatók, eltérő szabályok rendezik a kapcsolattartást és a magánelzárás időtartamát, valamint a rendelet a befogadást követően nyilvántartásba veendő adatok között nevezi meg fiatalkorúak esetében a törvényes képviselő, gondozó, adott esetben a gyermekvédelmi gyám nevét, címét (gyám esetén székhelyét) is. Továbbá speciális rendelkezés az élelmezéssel kapcsolatban merül fel, ugyanis a rendelet magasabb kalóriatartalmú étkezés biztosítását írja elő fiatalkorú fogvatartott esetén.

4. Összegzés

A hazai szabályozást a nemzetközi dokumentumokban megfogalmazott elvárásokkal összevetve megállapíthatjuk, hogy a nemzeti szabályaink jónéhány rendelkezése visszavezethető valamely nemzetközi kívánalomra, azonban ezt teljeskörű adaptálásnak még nem nevezhetjük, főként a rendőrségi fogvatartás tekintetében. Mindenképpen szükséges lenne mind az előállító helyiségek, mind pedig a rendőrségi fogdák szabályozását újra-gondolni és a fiatalkorúakra vonatkozóan sokkal komplexebb, részletesebb, széleskörű garanciákat tartalmazó jogszabályi környezetet megalkotni. Belátható, hogy a jelenlegi jogszabályok bár tartalmaznak egynéhány speciális rendelkezést, ezek rendszerint nem fajsúlyosak, a fiatalkorúak speciális igényeit nem minden értelemben kielégítők. Példaként említhetjük, hogy a felnőttkorúakhoz hasonlóan a fiatalkorúak is az első 5 órát követően jutnak élelemhez az előállítás végrehajtása során, amely álláspontom szerint túl hosszú időtartamnak tekinthető és adott esetben az emberséges bánásmód követelményét is megsértheti. Továbbá mindenképpen tisztázni kellene, hogy a 14. életévét be nem töltött gyermekkorú elkövető előállítása milyen keretek között történhet.

A rendőrségi fogdák rendjét szabályozó rendelet részletesebben rendelkezik a végrehajtás kereteiről, azonban itt is szükséges lenne a rendeleten belül külön fejezetben elhelyezni a fiatalkorúakra vonatkozó szabályokat.

Személyes véleményem szerint a nemzetközi dokumentumok által megfogalmazott elvárásokat nem szükséges teljes egészében, változatlan formában átvennie a részes államoknak, hiszen a jogrendszerek különbözőségére tekintettel ez nem is lenne feltétlenül lehetséges. Sokkal inkább a jogszabályi környezet megalkotása során egy lényeges iránymutatásnak tekinthetők, amelyek olyan alapelveket, követendő mintákat mutatnak be, amelyekre a részes államoknak különös figyelemmel kell lenniük a saját jogszabályaik megalkotása során. Példának okáért jómagam vitathatónak tartom a CPT azon előírását, mely szerint a rendőrök a fiatalkorúakkal történő érintkezés során ne viseljenek rendőrbotot, mert az a jó kapcsolat kialakítását akadályozza. Álláspontom szerint önmagában a rendőrbot viselése nem befolyásolja a rendőr és a fiatalkorú közti kapcsolat minőségét, azonban az már igen, ha a rendőr azt a rendőrbotot indokolatlanul, a fiatalkorú emberi méltóságának megsértésére, bántalmazására használja.

Vókó György szerint a fiatalkorúak belső lényükből adódóan sokkal sebezhetőbbek

a felnőttéknél, éppen ezért különös gondot kell fordítani testi és lelki jólétük védelmére, attól függetlenül, hogy milyen okból fosztották meg őket a szabadságuktól.²⁴ Mindebből az következik, hogy a hatóságoknak már a büntetőeljárás első pillanatától kezdve figyelemmel kell lenniük a fiatalok speciális igényeire, sebezhetőségére és a hatóságokkal történő első érintkezés során is biztosítani kell a jogaikat annak érdekében, hogy az eljárás befejeztével helyes irányba fejlődhessenek és a társadalom hasznos tagjává válhassanak. E célok viszont csak akkor érhetőek el, ha az eljárás minden szakaszában világos, részletes és következetes jogszabályokat állnak a jogalkalmazók rendelkezésére.

Domokos Andrea álláspontja szerint a „nulla tolerancia” elve a fiataloknál nem célravezető, esetükben ugyanis az egyéni bánásmód, a differenciálás, a patronálás és a felkarolás vezethet eredményre.²⁵ E gondolat visszatükrözi azt a nemzetközi kívánalmat, miszerint a fiatalok szabadsága csak kivételes esetben és csak a lehető legrövidebb időtartamban vonható el.

Éppen ezért, ha a jogalkalmazó mégis olyan döntést hoz, amely alapján rendőrségi fogvatartásra kerül sor, szem előtt kell tartani a fiatalok érdekeit, valamint az ártatlanság vélelméből eredően azt, hogy a rendőrségi fogvatartás sosem lehet előrehozott, megelőlegezett büntetés.

Tárgyszavak

rendőrségi fogvatartás, fiatalok, fogvatartottak

Forrásjegyzék

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának iránymutatása a gyermekbarát igazságszolgáltatásról. <https://rm.coe.int/16806a4541>

Domokos Andrea (szerk.): Magyarország új Büntetés-végrehajtási Kódexe. Konferencia Utókiadvány. Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum X. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2014

Lajtár István: Törvényességi felügyelet és jogvédelem. Börtönügyi Szemle 2001/4.

Vókó György: Európai Büntetés-végrehajtási jog. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 2006.

Jogforrások

1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

24 Vókó i.m. 334.

25 DOMOKOS Andrea (szerk.): Magyarország új Büntetés-végrehajtási Kódexe. Konferencia Utókiadvány. Acta Caroliensia Conventorum Scientiarum Iuridico-Politicarum X. Patrocinium Kiadó, Budapest, 2014. 77.

2013. évi CCXL. törvény
30/2011. (IX. 22.) BM rendelet
56/2014. (XII. 5.) BM rendelet
20/2014. (XII. 23.) LÜ utasítás

Nemzetközi dokumentumok

Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 1966.
Gyermekbarát igazságszolgáltatásról szóló Iránymutatás, 2010.
45/113-as számú ENSZ közgyűlési határozat, 1990.
40/33-as ENSZ közgyűlési határozat, 1985.
CPT/Inf (92) 3 part 1
CPT/Inf (2002)15-part
CPT/Inf (2015)1-part rev1

Egyéb

Az ORFK-tól lekért statisztikai adatok

THE UNITED STATES OF AMERICA UNDER THE ARTICLES OF CONFEDERATION

Introduction

„The extent of our country was so great, and its former division into distinct States so established, that we thought it better to confederate as to foreign affairs only. Every State retained its self-government in domestic matters, as better qualified to direct them to the good and satisfaction of their citizens, than a general government so distant from its remoter citizens, and so little familiar with the local peculiarities of the different parts. [...] There are now twenty-four of these distinct States, none smaller perhaps than your Morea, several larger than all Greece. Each of these has a constitution framed by itself and for itself, but militating in nothing with the powers of the General Government in its appropriate department of war and foreign affairs. These constitutions being in print and in every hand, I shall only make brief observations on them, and on those provisions particularly which have not fulfilled expectations, or which, being varied in different States, leave a choice to be made of that which is best. You will find much good in all of them, and no one which would be approved in all its parts. Such indeed are the different circumstances, prejudices, and habits of different nations, that the constitution of no one would be reconcilable to any other in every point. A judicious selection of the parts of each suitable to any other, is all which prudence should attempt [...].” – Thomas Jefferson’s letter to A. Coray, 1823²

The key document that shaped the constitutional framework of the United States of America is the widely known United States Constitution, created in 1787 and brought into effect two years later, in 1789. A less commonly understood fact is that the Constitution was not, in fact, the initial founding document of the freshly independent English colonies. In our present study, we shall endeavour to provide a reasonable assessment of the Articles of Confederation, the initial constitution of the United States of America, which operated under a far looser framework than its successor, bearing distinct advantages and drawbacks of its own. From internal problems of taxation and even law enforcement to an inability to conduct efficient foreign policy and combat piracy, a myriad matters kept pushing the Founding Fathers of America

1 Doctor Juris, PhD candidate at Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary, Faculty of Law.

2 Andrew A. LIPSCOMB - William Elery BERGH: *The Writings of Thomas Jefferson, Volume 15*. pp. 480-490.

towards a closer union with a stronger central power in a sequence of events often seen in the history of many confederations. Furthermore, we will delve into the document's historical context and ideological background, particularly the centuries-old battle of ideas between the proponents of centralisation and decentralisation.

1. Historical Background

In the wake of the Seven Years' War³ (1756-1763), which was perhaps the first truly globe-spanning war in history, the victorious British Empire found its coffers sorely depleted. Seeking to quickly increase revenue, measures were taken that placed heavier financial burdens on the Thirteen Colonies in America, whose militias had taken the lion's share of the fighting in the American theatre of the war. In particular, the Stamp Act of 1765⁴ emerged as an especially hotly contested issue, seeking to impose a tax on all paper documents in the colonies. Arguing that it was only their own representative assemblies that could levy taxes on them, the Americans maintained that the act was unconstitutional, and they resorted to physical violence to try and coerce the stamp collectors into resigning.⁵

This decades-long political dispute over the perceived injustice of Great Britain's overtaxation of its American colonies – without offering their leaders representation in the empire's state affairs – led to the eruption of armed conflict and a full-fledged war of independence in 1775, which lasted for the following eight years. With crucial French and Spanish assistance, the rebels were victorious, and their mother country recognised their sovereignty over the colonies under the name: United States of America.

For the freshly declared rebel states to secure international recognition and assistance, it was essential that they projected a form of legitimacy. That legitimacy arose first of all from their Declaration of Independence – ratified on July 4, 1776 –, and second of all, from the creation of a constitution. Therefore, the process was started in the summer of 1776 already, and the committee of the Second Continental Congress responsible for its drafting had to relocate several times due to British military advances.

Finally, on November 15, 1777, the final draft of the Articles of Confederation and Perpetual Union was completed. State legislatures of the Thirteen Colonies began its ratification – which took four years – and signed the document, which became the first constitution of the United States of America, in the following order:

- Virginia: December 16, 1777
- South Carolina: February 5, 1778

3 More commonly known in the United States as the French and Indian War.

4 Officially: *An act for granting and applying certain stamp duties, and other duties, in the British colonies and plantations in America, towards further defraying the expenses of defending, protecting, and securing the same; and for amending such parts of the several acts of parliament relating to the trade and revenues of the said colonies and plantations, as direct the manner of determining and recovering the penalties and forfeitures therein mentioned.*

5 Gordon S. WOOD: *The American Revolution: A History*. p. 30.

- New York: February 6, 1778
- Rhode Island: February 9, 1778
- Connecticut: February 12, 1778
- Georgia: February 26, 1778
- New Hampshire: March 4, 1778
- Pennsylvania March 5, 1778
- Massachusetts: March 10, 1778
- North Carolina: April 5, 1778
- New Jersey: November 19, 1778
- Delaware: February 1, 1779
- Maryland: February 2, 1781

2. Federalism vs. Anti-Federalism

One of the greatest theoretical and political debates regarding the exact constitutional framework of the „fledgling” American country was revolving around the question of federalism. Like all wartime governments, the Continental Congress was, by necessity, exercising a wide range of powers during the American Revolutionary War, imposing mercantile restrictions, creating and maintaining military units, issuing legal tender, adopting a code for the military and conducting diplomatic affairs with foreign countries.⁶ It is in the very nature of war that allocating great autonomy to the various states would have led to disorganisation, inaction, inefficiency, chaos and ultimately, defeat. However, once hostilities finally abated and armed conflict ceased altogether in 1783⁷, such martial considerations were put aside once more and civilian politics retook the stage.

Federalists, such as Alexander Hamilton and James Madison argued – and continued to argue around the time the Constitution was later adopted – for a strong central government, suggesting that for the country to prosper, it needed a centralised management of key government functions, such as trade, customs, taxation, diplomatic and military affairs.⁸

While Federalists were usually urban and mercantile, their Anti-Federalist opponents often came from the plantations and favoured agriculture over industry, fearing that a strong federal government, distant from the people and their traditions would sooner or later end up destroying their way of life.⁹

Furthermore, as for the office of a proposed chief executive, they argued that having just ridded themselves of the British monarchy, they had no intention to exchange one tyrant for another. The Anti-Federalist camp – who sometimes referred to themselves

6 Gordon S. WOOD: *The Creation of the American Republic: 1776–1787*. pp. 354–355.

7 The Peace of Paris came into effect on May 12, 1784.

8 Kenneth T. JACKSON: *The Encyclopedia of New York City: The New York Historical Society*. p. 194.

9 James WILSON: *American Government: Brief Edition*. pp. 21–22..

as the *true* Federalists – also included prominent statesmen such as Thomas Jefferson and Patrick Henry, orator of the famed „Give me liberty, or give me death!” speech.¹⁰



Source: U.S. Post Office; Smithsonian National Postal Museum, 200th anniversary commemorative stamp, 1977 issue

3. The Articles

The document itself consists of a preamble, a total of thirteen articles, as well as a conclusion and signatures. One of the most important and, at the same time, most typical aspects of the Articles is the negative approach it takes when determining the federal government’s scope of authority; which, at this time, included no executive president or national (supreme) court, only a joint legislature called Congress.¹¹ Accordingly, every power that is not expressly and unequivocally handed to Congress by the Articles of Confederation is to remain within the authority of the member states of the United States of America. Let us now take a closer look at each of the thirteen articles in order.¹²

1. „*The stile of this confederacy shall be ,The United States of America.*”

This is the full extent of Article One, establishing not only the country’s official name, but also that it is to be a confederacy, rather than a federation.

2. „*Each state retains its sovereignty, freedom, and independence, and every power, jurisdiction, and right, which is not by this Confederation expressly delegated to the United States, in Congress assembled.*”

10 James D. HART – Phillip LEININGER: *The Oxford Companion to American Literature*. p. 286.

11 Benjamin FRANKEL: *History in Dispute: The American Revolution, 1763–1789*. pp. 17–24.

12 Yale Law School: Avalon Project – Documents in Law, History and Diplomacy. http://avalon.law.yale.edu/18th_century/artconf.asp

As previously stated, this article is perhaps the most telling part of the document, defining its Anti-Federalist character in earnest.

3. *„The said States hereby severally enter into a firm league of friendship with each other, for their common defense, the security of their liberties, and their mutual and general welfare, binding themselves to assist each other, against all force offered to, or attacks made upon them, or any of them, on account of religion, sovereignty, trade, or any other pretense whatever.”*

The goal of the union is declared, still in a semi-ceremonial language. Note that the wording is more resemblant of an alliance treaty between independent and sovereign nations than the foundation document of a single country. Another typical characteristic of a confederation.

4. From here on out, the articles grow significantly longer, and begin detailing the various constitutional provisions that the nation is founded on. In particular, Article Four lays down the principles of equal treatment between the citizens of the various states, ensuring freedom of movement and opportunity between them, excepting *„paupers, vagabonds, and fugitives from justice”*, the latter of whom each state is obliged to apprehend and extradite to the state where their crime was originally committed.

5. Article Five establishes the principle of one state, one vote, as well as detailing the common rules of representation in the following manner:

„No State shall be represented in Congress by less than two, nor more than seven members; and no person shall be capable of being a delegate for more than three years in any term of six years; nor shall any person, being a delegate, be capable of holding any office under the United States, for which he, or another for his benefit, receives any salary, fees or emolument of any kind.”

Furthermore, it provides freedom of speech for members of Congress, in addition to an immunity *„from arrests or imprisonments, during the time of their going to and from, and attendance on Congress, except for treason, felony, or breach of the peace”*.

6. The next article concerns foreign- and military affairs and this is arguably one of the points where the Articles of Confederation is at its strictest. Any kind of diplomacy whatsoever is within the sole purview of the central government; furthermore, officials of the United States of America are forbidden to *„accept any present, emolument, office or title of any kind whatever from any King, Prince or foreign State; nor shall the United States in Congress assembled, or any of them, grant any title of nobility.”*

It also bars states from entering intra-national treaties, factions and alliances without the consent of Congress, from interfering with treaty stipulations already proposed, from waging war without permission and from keeping a permanent, standing army or navy; unless they are threatened by piracy.

This inevitably had a negative impact on the military effectiveness of the country, although Article Six also attempts to balance it out by requiring that *„every State shall always keep up a well-regulated and disciplined militia, sufficiently armed and accoutered, and shall provide and constantly have ready for use, in public stores, a due number of filed pieces and tents, and a proper quantity of arms, ammunition and camp equipage”*.

7. „When land forces are raised by any State for the common defense, all officers of or under the rank of colonel, shall be appointed by the legislature of each State respectively, by whom such forces shall be raised, or in such manner as such State shall direct, and all vacancies shall be filled up by the State which first made the appointment.”

This being the extent of Article Seven, it grants states the right to appoint their own military officers up to the rank of colonel, implying therefore that higher-ranking officers such as generals may only be created by Congress.

8. „All charges of war, and all other expenses that shall be incurred for the common defense or general welfare, and allowed by the United States in Congress assembled, shall be defrayed out of a common treasury, which shall be supplied by the several States in proportion to the value of all land within each State, granted or surveyed for any person, as such land and the buildings and improvements thereon shall be estimated according to such mode as the United States in Congress assembled, shall from time to time direct and appoint.

The taxes for paying that proportion shall be laid and levied by the authority and direction of the legislatures of the several States within the time agreed upon by the United States in Congress assembled.”

Taxation is requested by Congress and provided by the states proportionately to their real property values, though their enforcement was notably left open.

9. Because the Articles deny the central government any power it is not expressly imbued with, Article Nine makes a taxative and exhaustive tally of every authority and function of Congress. These include the exclusive right to make decisions related to war and peace, matters of foreign diplomacy, the creation of letters of marque and reprisal¹³, the appointment of courts dealing with piracy and criminal acts committed on the high seas in general, the establishment of appeals courts, the ability to set weights and measures, the right to be the final mediator between state disputes, the administration of postal services, the appointment of officers, the regulation of the armed forces and the requisitioning of funds.

In addition, Congress was also allowed „to appoint one of their members to preside, provided that no person be allowed to serve in the office of president more than one year in any term of three years”; it was an office more akin to a speaker’s, clearly differentiated from an executive federal president. The article also tied several key functions – such as declaring war, entering into treaties, appropriating funds or appointing a commander-in-chief for the armed forces – to a supermajority of at least nine states.

10. „The Committee of the States, or any nine of them, shall be authorized to execute, in the recess of Congress, such of the powers of Congress as the United States in Congress assembled, by the consent of the nine States, shall from time to time think expedient to vest them with; provided that no power be delegated to the said Committee, for the exercise of which, by the Articles of Confederation, the voice of nine States in the Congress of the United States assembled be requisite.”

13 Which allowed a captain to raise a ship and crew for state-sanctioned piracy, preying on the shipping of countries hostile to the issuing nation. This practice is called privateering.

This article provides for the conduct of Congress when it is in recess, not in session. It allows for a Committee of the States to carry the same functions, except for the aforelisted powers that require a nine-state supermajority in a regular Congress session.

11. „*Canada acceding to this confederation, and adjoining in the measures of the United States, shall be admitted into, and entitled to all the advantages of this Union; but no other colony shall be admitted into the same, unless such admission be agreed to by nine States.*”

When Article Eleven was originally conceived, the American Revolutionary War was still in full swing, with Patriots and Loyalists respectively supporting or opposing the secession from the British crown in virtually every American colony. It was therefore uncertain which side the colony of Canada (The Province of Quebec) would finish the war on. That colony remained loyal to the British Empire and this provision was eventually omitted from the later Constitution of the United States.

12. „*All bills of credit emitted, monies borrowed, and debts contracted by, or under the authority of Congress, before the assembling of the United States, in pursuance of the present confederation, shall be deemed and considered as a charge against the United States, for payment and satisfaction whereof the said United States, and the public faith are hereby solemnly pledged.*”

War is a costly affair, and the American Revolutionary War was no different. The country emerged from it in significant debt; in pursuit of credibility and legitimacy, the Articles of Confederation wanted to make it clear well in advance that the nascent revolutionary nation would eventually repay it all. Congress therefore took any such debts emerging before its existence upon itself.

13. The closing article declares, among others, that „*the Union shall be perpetual*” and „*nor shall any alteration at any time hereafter be made in any of [the Articles]; unless such alteration be agreed to in a Congress of the United States, and be afterwards confirmed by the legislatures of every State*”.

The concise phrasing of the provision for a „*perpetual Union*” – which the United States Constitution would later inherit – eventually led to heated debates about the right of states to secede under certain conditions; debates which culminated in the birth of the Confederate States of America and the American Civil War eighty years after the ratification of the Articles of Confederation.

4. Effects and Conclusion

There were many hurdles in the way of a successful confederation. Because of the central government’s inability to enforce the payment of funds requested, it constantly languished with a near-empty treasury. It could also not supply the troops properly, which caused critical shortages of food and equipment during the Revolutionary War, threatening several times with the dissolution of military units.¹⁴ After the war, the promised pensions could not always be paid; by now, military circles were firmly in

14 Merrill JENSEN: *The Articles of Confederation*. p. 37.

support of a tighter union, famously toasting with slogans such as „*A hoop to the barrel*” or „*Cement to the Union*”.¹⁵

The protectionist economic policies of the European great powers spelt further misfortune upon the early United States, which also proved unable to settle its debts or to combat Muslim pirates operating out of the Barbary Coast.¹⁶

The Federalist thought gained traction, enjoying the support of George Washington, who had already been hailed as „*Father of His Country*” for his manifold achievements and military leadership during the war. It can be argued that while de iure, there was no single leader of the United States of America, the man with by far the greatest political influence was Washington, who ended up becoming the country’s first executive president under the new constitution, from 1789 to 1797.

Considering the aforesaid developments, the 1787 creation of the far more centralised United States Constitution – a mere decade after the advent of the Articles – was all but a necessity.¹⁷ And although it appeared to be a major victory for the Federalist cause, the struggle still continued. In 1791, as part of the Bill of Rights, the first ten amendments to the United States Constitution, Amendment X was ratified, whose text was a mere sentence:

„*The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people.*”

In it, we can see the spirit of the Articles of Confederation rising once more; an attempt to appease the Anti-Federalist camp. Although the amendment remains in effect to this day, its briefness could not prevent the states’ rights calamities that lay ahead in the century to come.

The same struggle can be seen reflected in a very similar light within the European Union of the early 21st century, where proponents of full federalisation and a United States of Europe clash with advocates of continued decentralisation and the rights of nation states, intending to stick to the Union’s original vision and safeguard its four freedoms. Naturally, the traditions, languages and identities potentially going back over a thousand years will make the case of European federalists much harder in comparison. For all their differences, the Thirteen Colonies were ethnic and linguistic twin siblings born in the fires of the same revolution.

5. Bibliography

Andrew A. Lipscomb – William Elery Bergh: *The Writings of Thomas Jefferson, Volume 15*. Thomas Jefferson Memorial Foundation, 1901-04.

15 Mark PULS: *Henry Knox: Visionary General of the American Revolution*. p. 177.

16 Julian P. BOYD: *The Papers of Thomas Jefferson, vol. 10, 22 June–31 December 1786*, pp. 560–566.

17 Not counting the state-level Constitution of the Commonwealth of Massachusetts, it remains the oldest written constitution in the world that still remains in effect today.

- Gordon S. Wood: *The American Revolution: A History*. Modern Library Chronicles, 2002.
- Gordon S. Wood: *The Creation of the American Republic: 1776–1787*. University of North Carolina Press, 1969.
- Kenneth T. Jackson: *The Encyclopedia of New York City: The New York Historical Society*. Yale University Press, 1995.
- James Wilson: *American Government: Brief Edition*. Cengage Learning, 2008.
- James D. Hart – Phillip Leininger: *The Oxford Companion to American Literature*. Oxford University Press, 1995.
- Benjamin Frankel: *History in Dispute: The American Revolution, 1763–1789*. St James Press, 2003.
- Yale Law School: Avalon Project - Documents in Law, History and Diplomacy. http://avalon.law.yale.edu/18th_century/artconf.asp
- Merrill Jensen: *The Articles of Confederation*. University of Wisconsin Press, 1959.
- Mark Puls: *Henry Knox: Visionary General of the American Revolution*. St. Martin's Press, 2008.
- Julian P. Boyd: *The Papers of Thomas Jefferson, vol. 10, 22 June–31 December 1786*. Princeton University Press, 1954.
- U.S. Post Office; Smithsonian National Postal Museum

OMBUDSMANI TÍPUSÚ JOGVÉDELEM A HAZAI ÁLLAMHATALMI RENDSZERBEN

1. Felvezetés

A kormány parlament előtti felelőssége értelmezhetetlen lenne a végrehajtó hatalom ellenőrzése nélkül, így a parlamentarizmus hangsúlyos elemévé vált a parlament ellenőrző funkciója. E funkció történetileg is jobban illik a laikus jellegét megőrző képviseleti demokráciához,² ahol a passzív választójog semmiféle „szakismeretet” nem követel meg.³

A parlament ellenőrző funkciójához kapcsolódva önálló, ellenőrzésre szakosodott szervek jöttek létre hazánkban (is),⁴ úgy mint az Állami Számvevőszék, valamint az ombudsmeni intézményrendszer.

Ezen intézmények általános jellemzője, hogy a végrehajtó hatalom tevékenységét ellenőrzik előre meghatározott szempontok szerint, vizsgálataik eredményéről beszámolnak a parlament felé, ugyanakkor – tekintettel arra, hogy a parlament ellenőrző funkciójához kapcsolódnak – nem hoznak a vizsgált szervek számára kötelező végrehajtandó döntéseket, nem bírságnak vagy alkalmaznak más szankciókat. Céljuk tehát nem elsősorban a jogsérelmek orvoslása, visszásságok megszüntetése, hanem azok feltárása a parlament és a nyilvánosság számára.

2. Alapvető jogok biztosa

Az ombudsman a hatalommegosztás rendszerében a közigazgatás egyik külső kontrollja,⁵ amely kiszélesíti a parlament információs bázisát, és így a bürokrácia információs és szak-

1 A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola hallgatója, témavezető: dr. habil Cservák Csaba PhD tanszékvezető egyetemi docens

2 KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I.* Budapest, Osiris Kiadó, 2007. (367)

3 „Minden nagykorú magyar állampolgárnak joga van ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők [...] választásán [...] választható legyen.” Magyarország Alaptörvénye, Szabadság és Felelősség, XXIII. cikk (1); E körben az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény pusztán annyiban szab határt a passzív választójognak, hogy „[a]z országgyűlési képviselők választásán nem választható, aki jogerős ítélet alapján szabadságvesztés büntetését vagy büntetőeljárásban elrendelt intézeti kényszergyógykezelését tölti” [2. § (3)].

4 KUKORELLI István 2007. (357)

5 SOMODY Bernadett: *Az ombudsmeni típusú jogvédelem.* Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, Eötvös Lóránd Tudományegyetem, 2010. (15)

szerűségi túlhatalmával szemben némi ellensúlyt képez.⁶ Linda C. Reif az ombudsmant olyan állami intézménynek tekinti, amelyet – lehetőleg – a törvényhozó hatalom hoz létre, és amelynek célja a végrehajtó hatalom adminisztratív tevékenységének felülvizsgálata.⁷ Varga Zs. András úgy fogalmaz, hogy „az ombudsman nem része sem a bírói, sem pedig a közigazgatási szervezeti rendszernek, nem fellebbviteli fórum, vagyis a jogszolgáltatásnak csak kiegészítője”.⁸ Funkcióját tekintve – ahogy arra Cservák Csaba is rámutat – kettős szerepet tölt be, amelyek között azonban szoros összefüggés mutatható ki: (1) az ombudsman klasszikusan a közigazgatás visszaéléseinek, méltánytalanságainak feltárója, míg (2) napjainkban egyre inkább az alkotmányos alapjogok, emberi jogok őréként jelenik meg.⁹

Az ombudsman alapvető eszköze a kiterjedt vizsgálat, ügydöntő jogosítványokkal azonban nem rendelkezik, „ajánlásait a meggyőző erőre és a nyilvánosság támogatására alapozza”.¹⁰

Gabriele Kucsko-Stadlmayer az európai ombudsman intézményeket vizsgáló könyvében Linda C. Reif „klasszikus” és „hibrid” felosztását újra gondolva „alap- vagy klasszikus modellt”, „jogállami modellt”, valamint „emberi jogi modellt” különböztet meg egymástól, kiemelve, hogy e modellek csupán ideáltipikusnak tekinthetők.¹¹ Reif szerint a „klasszikus” modellbe tartoznak azok az ombudsman intézmények, amelyek közigazgatást az alanyi jog érvényesülése szempontjából vizsgálják, míg a „hibrid” modellben megjelennek speciális jogkörök, funkciók is (emberi jogok, anti-korrupció, környezetvédelem, stb.).¹² Kucsko-Stadlmayer szerint az osztályozásnak funkcionális alapon kell nyugodnia, mégpedig elsősorban az ombudsman intézmények hatáskörei szerint. Ennek megfelelően az „alapmodell” azon hatásköröket foglalja magában, amely szinte valamennyi ombudsman intézmény sajátja: (1) széles vizsgálati jogosultságok, (2) ajánlástétel, valamint (3) éves beszámoló a parlament felé. Ehhez képest a „jogállami modellben” az „alapmodell” „puha” (saját kényszerítő erővel nem rendelkező) eszközein felül bizonyos speciális jog- és hatáskörök is megjelennek, mint például törvények és rendeletek megtámadása, vagy éppen az igazságszolgáltatás szakigazgatásának az ellenőrzése. Végül az „emberi jogi modell” esetén kifejezetten az emberi jogok és alapvető szabadságjogok érvényesülését segítő hatáskörök jelennek meg.¹³ Ugyanakkor – ahogy

6 MAJTÉNYI László: *Ombudsman*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1992. (19)

7 REIF, Linda C.: *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*. Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2004. (1)

8 VARGA Zs. András: *Ombudsmanok Magyarországon*. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2004. (14)

9 CSERVÁK Csaba: *Az alapjogokat érvényesítő intézményrendszer*. Debrecen, Lícium-Art, 2018. (57); E kettős funkciót kiemeli Csink Lóránt is, CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztásból*. Budapest, Pázmány Press, 2014. (45)

10 TAKÁCS Albert: Az ombudsman eszme és megvalósulásának formái. *Pro Publico Bono*, 2015/2. (45)

11 Ld. KUCSKO-STADLMAYER, Gabriele (szerk.): *Európai ombudsman-intézmények*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, Eötvös Lóránd Tudományegyetem, 2010. (96-97)

12 Ld. REIF (2004) i.m., 2–12.

13 Ld. KUCSKO-STADLMAYER (2010) i.m., 97-100.

arra az „ideáltipikus” jelző is utal – az egyes kategóriák határai elmosódnak, így további altípusok igénye merülhet fel.¹⁴

Az Alaptörvény változtatott a hazai ombudsmani intézmény korábbi rendszerén, monokratikus tisztséget vezetett be, amelyben immár egy ombudsman, az alapvető jogok biztosa lett a korábbi több biztosi rendszer feladatainak címzettje.¹⁵ Itt megjegyzendő, hogy e rendszerben a személyes adatok védelméhez és a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzése és elősegítése, továbbá a személyes adatok Európai Unió belüli szabad áramlásának elősegítése egy hatósági szerv¹⁶ – a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság – feladata lett.¹⁷ Ez természetesen önmagában nem jelentené, hogy az alapvető jogok biztosa ne vizsgálhatna e jogokkal összefüggésben felmerült visszasságokat, ugyanakkor az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbvtv.) 36. §-ának megfelelően, amennyiben az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a személyes adatok védelméhez, illetve a közérdekű vagy a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való joggal összefüggő visszasságot észlel, bejelentéssel fordul a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz.

Szintén említést érdemel, hogy az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítése érdekében van lehetőség hatósági szervhez is fordulni, mégpedig az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz.¹⁸ E körben azonban nincs olyan rendelkezés, amely határt szabna az ombudsmani vizsgálatnak, így az alapvető jogok biztosa vizsgálhat egyenlő bánásmóddal összefüggésben felmerült visszasságokat is. Ez szükséges is, hiszen kiemelt figyelemben részesül a nemzetiségek jogainak érvényesülése is, amely fokozottan igényli, hogy vizsgálható legyen az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése.

Az alapvető jogok biztosa, helyettesei, valamint összességében is az ombudsmani hivatal függetlensége az Alaptörvényen alapszik,¹⁹ továbbá az Ajbvtv. rendelkezései alapján garantált.²⁰ Költségvetési értelemben fontos garancia, hogy az Ajbvtv. 41. §-a (4) bekezdésének megfelelően a hivatal a központi költségvetés szerkezetében önálló

14 CSERVÁK Csaba 2018. (60)

15 CSINK Lóránt 2014. (49)

16 Nem a parlamenti ellenőrzés független szerve (bár tevékenységéről beszámol az Országgyűlésnek), hanem – rendszertanilag – végrehajtó hatalmi intézmény, amely – bár, mint autonóm államigazgatási szerv alapvetően független a Kormánytól – hatósági eljárás keretében végzi tevékenységét [Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Info. tv.) 60-63. §]. Elnökét sem a parlament, hanem a miniszterelnök javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki [Info. tv. 40. § (1)]. Ld. még CSINK Lóránt 2014. (50-54); Takács Albert kiemeli, hogy „Jellemzői hasonlatosak azzal a szervtípussal, amelyet független igazgatási hivatalnak (independent administrative agency) nevez a szakirodalom”, TAKÁCS Albert 2015. (43)

17 Info. tv. 38. § (2)

18 Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXXV. törvény 14. §

19 Alaptörvény, Az Állam, 30. cikk

20 Az Ajbvtv. tv. – egyetlen rendelkezését kivéve – nem sarkalatos.

fejezet, a fejezetet irányító szerv vezetőjének jogosítványait a főtitkár gyakorolja. Ennek megfelelően a hivatal önálló költségvetése biztosított, továbbá a központi költségvetés kialakításakor a hivatalra vonatkozó fejezet megtervezésében a hivatal is részt vesz.²¹ Az önálló fejezet státusz egy további fontos garanciát is hordoz magában: a fejezet előirányzatainak az átcsoportosításról az Országgyűlés dönthet (nem pedig a Kormány), ha az a fejezetet irányító szerv hatáskörében nem hajtható végre.²² Az alapvető jogok biztosának függetlenségét erősíti, hogy a hivatal igazgatási értelemben is teljesen független a végrehajtó hatalomtól. Az Ajbtv. 41. §-ának (2) és (3) bekezdése alapján a hivatal az alapvető jogok biztosa irányítja, és a főtitkár vezeti, annak Szervezeti és Működési Szabályzatát az alapvető jogok biztosa normatív utasításban állapítja meg. Az Ajbtv. 42. §-ának foglaltaknak megfelelően a hivatal köztisztviselőit az alapvető jogok biztosa, valamint a helyettesek nevezik ki és mentik fel, a munkáltatói jogokat pedig a főtitkár gyakorolja. Az ombudsmani függetlenség legfontosabb – de a költségvetési és igazgatási függetlenség nélkül önmagában elégtelen – aspektusa az ombudsman személyi függetlensége. Ezen aspektus legfontosabb eleme, hogy az ombudsman eljárása során független, csak a törvénynek van alárendelve, tevékenységével összefüggésben nem utasítható [Ajbtv. 11. §], de e körbe tartoznak még a szigorú összeférhetlenségi szabályok [Ajbtv. 8. §], valamint az ombudsmannak járó mentelmi jog [Ajbtv. 14. §]. E szabályok biztosítják, hogy az alapvető jogok biztosa és hivatal a végrehajtó hatalom befolyásától mentesen működjön, tevékenysége során ne kelljen politikai alapú kompromisszumokat kötnie.

Az Alaptörvény megfogalmazása szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti [Alaptörvény, Az Állam, 30. cikk (1)]. Ez önmagában meglehetősen absztrakt megfogalmazás, amelyet az Ajbtv. rendelkezései konkretizálnak. Az Ajbtv. alapján az ombudsmani feladatok alapvetően két irányúak: az ombudsman és hivatala egyrészt folyamatosan figyelemmel kíséri és elemzi az alapvető jogok hazai érvényesülését, ha pedig szükséges²³ hivatalból vizsgálatot indít [Ajbtv. 2. §, 18. § (4)], másrészt – és ez tekinthető az Ajbtv. alapján az

21 Ennél erősebb a költségvetési függetlensége pl. az Alkotmánybíróságnak, az Állami Számvevőszéknek, mivel ezek esetében a költségvetésére vonatkozó javaslatot és a költségvetésének végrehajtásáról szóló beszámolót maga az intézmény állítja össze, és azt a Kormány változtatás nélkül terjeszti be a központi költségvetésről, illetve az annak végrehajtásáról szóló törvényjavaslat részeként az Országgyűlésnek.

22 NAGY Zoltán: *Költségvetési Jog*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2014. (20); Ehelyütt érdemes kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság a 47/1994. (X. 21.) AB határozatában 1994. évi költségvetés kapcsán kimondta, hogy „nem csupán szimbolikus jelentősége van annak, hogy valamely szerv önálló fejezetként, vagy valamely fejezeten belüli címként szerepel”, a „költségvetési törvényben foglalt, a törvényhozási folyamat demokratikus garanciái érvényesülésével kialakított előirányzatok megváltoztatási jogát tekintve alkotmányos jelentőséget nyerhet, hogy vajon a módosításoknál is érvényesülnek-e ezek a garanciák”.

23 A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

ombudsman legmarkánsabb feladatának – kérelemre kivizsgálja a tág értelemben vett közigazgatás tevékenysége vagy mulasztása okozta alapvető jogi sérelmet vagy annak közvetlen veszélyét (visszásság) felvető panaszügyeket [Ajbtv. 18. § (1)]. E két irányú tevékenységet egészítették ki 2014-től a közérdekű panaszok és bejelentések hatóságok [Ajbtv. 18. § (1) a)-k)] kezelésének kvázi felülvizsgálati hatásköre [Ajbtv. 38/A. § – 38/D. §], valamint 2015-től a nemzetbiztonsági ellenőrzés felülvizsgálati eljárásának alapvető jogi szempontú vizsgálata [Ajbtv. 38/E. §].

Ha a sérelmezett ügyben jogerős vagy véglegessé vált közigazgatási határozat született, ennek közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni az alapvető jogok biztosához [Ajbtv. 18. § (6)]. Ugyanakkor, amennyiben az ügyben közigazgatási per indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született, már nincs lehetőség ombudsmani vizsgálatot kérni [Ajbtv. 18. § (7)].

Mind ezek mellett kiemelendő, hogy az Alaptörvény az Alkotmánybíróságról szóló 24. cikkének (2) bekezdés e) pontja alapján jogszabály absztrakt utólagos normakontrollját, (5) bekezdésének b) pontjának megfelelően pedig – a kihirdetéstől számított harminc napon belül – az Alaptörvény vagy annak módosítása közjogi érvénytelenségének megállapítását kérheti az Alkotmánybíróságtól. Normakontroll kezdeményezés körében jelenik meg továbbá az önkormányzatok törvényességi kontrolljának kezdeményezése a Kúriánál, amikor is az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközése okozza [Ajbtv. 34/A. §].

Az Ajbtv. pedig – igazodva a parlamentarizmus hatalommegosztási logikájához – kizárja az ombudsmani vizsgálat lehetőségét a parlament²⁴, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, az Állami Számvevőszék, a bíróság, valamint az ügyészség nyomozást végző szerve kivételével az ügyészség tevékenysége tekintetében [Ajbtv. 18. § (3)].

Az alapvető jogok biztosa tevékenységéhez hozzátartozik a folyamatos, alapvető jogok magyarországi helyzetét elemző monitoring tevékenység, amely során együttműködik más alapvető jogok érvényesülését támogató szervezetekkel [Ajbtv. 2. § (1)].²⁵ Véleményezi a feladat- és hatáskörét érintő jogszabálytervezeteket, terveket és koncepciókat, javaslatot tehet jogalkotásra, valamint nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére [Ajbtv. 2. § (2)]. Az alapvető jogok biztosa elősegíti az emberi jogok érvényesülését és védelmét. Ennek során társadalmi tudatformáló, felvilágosító tevékenységet végez és együttműködik azon szervezetekkel és nemzeti intézményekkel, amelyek célja az alapvető jogok védelmének előmozdítása [Ajbtv. 2. § (5)].

Az Alaptörvény és az Ajbtv. hatásköri szabályaiból kitűnik tehát, hogy a magyar ombudsmani eljárás középpontjában a tág értelemben vett közigazgatás helyezkedik el, amelybe az államhatalommal rendelkező közfeladatot ellátó közigazgatási, önkormányzat, rendészeti, honvédelmi, stb. szerveken túl beletartoznak az olyan közszolgáltatást végző szervek is (kizárólag e tevékenységük tekintetében), amelyek formálisan nem részei az

24 Ide nem értve az Alkotmánybíróságnál kezdeményezhető normakontroll eljárásokat.

25 Egyenlő Bánásmód Hatósággal, a Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatósággal, a Független Rendészeti Panasztestülettel, valamint az oktatási jogok biztosával.

államnak [Ajbtv. 18. § (2)]. Ezzel összefüggésben Varga Zs. András utal a közjog és a magánjog közötti határ elmosódására, amelynek következményeként a közigazgatási hatósági eljárás helyett a közszolgáltatások nyújtása térnyerése figyelhető meg. Az ilyen közszolgáltatások esetén azonban a klasszikus jogorvoslati eljárások nem alkalmazhatóak, a hagyományos polgári jogon alapuló bírói út pedig jóval hosszadalmasabb, így szükségszerűen felértékelődik az ombudsmani típusú jogvédelem.²⁶

A fentiekén túl pedig a hatóságnak nem minősülő szervezet tevékenysége vagy mulasztása esetén is van lehetőség az alapvető jogok biztosához fordulni, amennyiben az természetes személyek nagyobb csoportjának alapvető jogait súlyosan sérti (kivételes vizsgálat) [Ajbtv. 39. §].

Az alapvető jogok biztosának „erejét” az igen széleskörű vizsgálódási lehetőségek adják. Vizsgálatai során adatokat és felvilágosítást, iratokról másolatot kérhet, vizsgálat lefolytatására kérheti fel a vizsgált hatóság vagy a felügyeleti szerv vezetőjét (vagy az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét), közmeghallgatáson vehet részt, helyszíni ellenőrzést folytathat (ennek során beléphet a vizsgált hatóság hivatali helyiségeibe, iratokba tekinthet be, azokról kivonatot, másolatot készíthet, bármelyik munkatársat meghallgathatja) [Ajbtv. 21. § – 22. §]. Vizsgálatának csupán szűk, törvényben rögzített honvédelmi, nemzetbiztonsági, rendészeti, vámhatósági és bűnüldözési érdekű korlátai vannak [Ajbtv. 23. §].

Amennyire nagy „erővel” ruházta föl az alapvető jogok biztosát a széleskörű vizsgálódási lehetőség, annyira „gyenge” eszközökkel rendelkezik az esetleges alapjogi visszásságok orvoslására, legalábbis látszólag. Az Alaptörvény, valamint az Ajbtv. alapján az alapvető jogok biztosának eszközei a jelentés formájában kialakított, ajánlást tartalmazó állásfoglalás [Ajbtv. 28. §], az éves beszámoló [Alaptörvény 30. cikk (4), Ajbtv. 40. §], a normakontroll eljárások kezdeményezési lehetősége [Ajbtv. 34. § – 34/A. §], a büntető-, szabálysértési- vagy fegyelmi eljárások kezdeményezési kötelezettsége [Ajbtv. 35. §], az ügyészi fellépés kezdeményezésének lehetősége [Ajbtv. 33. §], jogszabálynak vagy közjogi szervezetszabályozó eszköznek az alkotására, módosítására, vagy hatályon kívül helyezésére vonatkozó javaslat megfogalmazása [Ajbtv. 37. §]. Ezen eszközök önmagukban „puha” eszközök,²⁷ ugyanakkor az Ajbtv. mégis súlyt ad e hatásköröknek.

Minden esetben törvényes határidőn belül reagálni kell az ombudsmani intézkedésekre. Ennek keretében tájékoztatni kell az alapvető jogok biztosát a jelentés alapján megtett intézkedésekről, illetve az ajánlás tekintetében kialakított érdemi állásfoglalásról, álláspontonról [Ajbtv. 31. §, 32. §, 33. §, 35. §, 37. §]. Amennyiben az ajánlás szerinti intézkedésekre nem került sor, az abban foglaltakkal a címzett nem ért egyet, annak tényét az alapvető jogok biztosa az Országgyűlésnek az éves beszámoló keretében jelzi,

26 VARGA ZS. ANDRÁS: A közhatalom jogalkalmazói kontrollja, mint a jó kormányzás előfeltétele. In SZIGETI SZABOLCS – FRIVALDSZKY JÁNOS (szerk.): *A jó kormányzásról, Elméletek és kihívások.* Budapest, JTMR Faludi Ferenc Akadémia Jezsuita Európa Iroda – OCIFE Magyarország L'Harmattan Kiadó, 2012. (248-249)

27 KUCSKO-STADLMAYER is e jelzőt használja könyvében az ombudsmani hatáskörök jellemzésekor, ld. KUCSKO-STADLMAYER, Gabriele 2010. (77)

és ezzel együtt kérheti annak parlamenti kivizsgálását [Ajbtv. 38. §]. Mindezeket túl az ombudsmani jelentések nyilvánosak [Ajbtv. 28. §], az Országgyűlés által elfogadott beszámolót az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala honlapján közzé kell tenni [Ajbtv. 40. § (4)]. Az alapvető jogok biztosa intézkedései – bár a jelentéseiben foglaltak nem kényszerítő jellegűek – nem „söpörhetőek a szőnyeg alá”, az Ajbtv. rendelkezései tekintélyt kölcsönöznek a biztos számára. Összességében úgy jellemezhető az alapvető jogok biztosának államban betöltött szerepe, hogy államhatalmi súlya csekély, autoritása²⁸ ellenben jelentős. Egy ilyen jellegű tisztség esetén azonban nem elegendő az autoritást megalapozó törvényi keret, szükséges, hogy e tisztséget betöltő személy valóban szeliskörű tekintélynek örvendjen,²⁹ valamint aktív kapcsolatot ápoljon a nyilvánossággal. Előbbihez ad támpontot az, hogy az alapvető jogok biztosa azok közül a kiemelkedő tudású elméleti vagy legalább tízévi szakmai gyakorlattal rendelkező jogászok közül kerülhet ki, akik harminctödik életévüket betöltötték, és az alapvető jogokat érintő eljárások lefolytatásában, felügyeletében vagy tudományos elméletében jelentős tapasztalatokkal rendelkeznek [Ajbtv. 5. § (2)]. Utóbbi – a nyilvánossággal való kapcsolat minősége – azonban a biztos személyiségétől, saját nyilvánosságban betöltött szerepéről alkotott felfogásától függ.

Az alapvető jogok biztosára vonatkozó alkotmányos és jogszabályi keret leginkább egy „emberi jogi modell” szerinti ombudsman képét tárja elénk, hiszen – ahogy az elnevezés is jelzi – az alapvető jogok biztosa és helyettesei elsősorban alapjogvédelmi tevékenységet látnak el, ugyanakkor vizsgálódási körében a végrehajtó hatalom hatókörébe tartozó, közszolgáltatást végző szervek állnak. És bár kivételes vizsgálat körében van lehetőség a közszolgáltatást végzők körén kívül eső szervezet tevékenységének vagy mulasztásának a kivizsgálásra is (ha az természetes személyek nagyobb csoportjának alapvető jogait súlyosan sérti), a magyar ombudsman el van zárva a végrehajtó hatalom hatókörén kívül eső intézmények vizsgálatától. Ez alól egyetlen kivétel az Ajbtv. alapján a biztos lehetősége alkotmánybírói normakontroll kezdeményezésére, ugyanakkor e körben is pusztán eljárás kezdeményezési és nem pedig vizsgálati lehetőségről beszélünk.

28 Takács Péter megfogalmazásában az autoritás azt jelenti, hogy valaki olyan olyan helyzetben van, és környezetével olyan a viszonya, hogy szavait különösebb indokolás nélkül is érvényesnek tekintik, akarati megnyilvánulásai mások számára indokolás nélkül is kötelező előírások. Az autoritás tehát nem minőség, hanem több személy közötti viszony [ld. TAKÁCS Péter: Államtan. Budapest, Budapest Corvinus Egyetem, 2011. (289-290)]. Természetesen ez nem azt jelenti, hogy az ombudsmani jelentéseket nem szükséges indokolni. Sőt, az ombudsmani jelentések, állásfoglalások pont, hogy igénylik a megfelelő mértékű és minőségű indokolást, hiszen a célja nem pusztán egy döntés meghozatala, hanem a vizsgált intézmények működésének jobbítása, a hibás eljárások megelőzése [ld. VARGA Zs. András 2004. (18)], a jó kormányzás elősegítése [ld. VARGA Zs. András 2004. (248-250)]. Ugyanakkor az ombudsmani jelentésekben foglaltak „végrehajtása” nem az államhatalmi döntés mögött álló legitím kényszer alapján szükséges, hanem mert az abban foglaltakat egy széles körben elismert tudású szaktekintély, minőségi indokolás alapján javasolja.

29 CSERVÁK Csaba: A jurisztokrácia aggálya és az ellentmondások feloldása. *JESZ*, 2015/4. (58)

3. A Független Rendészeti Panasztestület

Nem csupán az alapvető jogok biztosa lát el ombudsmani jellegű feladatokat hazánkban, egyéb „ombudsmanszerű” intézmények is említhetők.³⁰ Ilyen intézmények az Egyenlő Bánásmód Hatóság, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság (illetve annak Médiatanácsa), a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság, a Nemzeti Választási Bizottság, a Független Rendészeti Panasztestület, valamint az oktatási jogok miniszteri biztosa. Ám ezen intézmények többsége esetén hiányzik valamely alapvető fogalmi elem ahhoz, hogy valóban ombudsmani intézménynek lehessen őket tekinteni: esetleg hatósági jogkörökkel is rendelkeznek, vagy éppen a végrehajtó hatalom hatókörétől való függetlenség nem teljes,³¹ sőt, akár – az oktatási jogok biztosa esetén – egyenesen minisztériumi irányítás alatt működik.³²

A rendőri intézkedések alapjogi vizsgálatát végző Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban: Testület) az egyetlen, amely valamennyi ombudsmani fogalmi elemnek megfelel.³³ A Testületre vonatkozó szabályokat a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) tartalmazza. E rendelkezések közül a Testület hatáskörére vonatkozó szabályok sarkalatosak, míg a Testület tagjaira és Titkárságára vonatkozóak nem azok.

A Testület mind költségvetési, mind igazgatási szempontból erősen függ az Országgyűlés elnökétől, hiszen ő gondoskodik – az államháztartásért felelős miniszter bevonásával – a Testület elhelyezéséről és működésének feltételeiről [Rtv. 6/D. §], ugyanakkor – figyelembe véve az Országgyűlés államhatalmi pozícióját – e tény megfelelő függetlenséget biztosít e két aspektus tekintetében az általa vizsgált rendőrségi, bünmegelőzési és bünfelderítési, valamint terrorelhárítási szervek, de még a végrehajtó hatalom közvetlen befolyásával szemben is. A Testület függetlenségét pedig az Rtv. 93/A.

30 VARGA Zs. András: A magyar ombudsmani intézményrendszer továbbfejlesztéséről. In CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József (szerk.): *Tanulmányok ÁDÁM Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára*. Pécs, Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, 2010. (434); Somody Bernadette e szerveket a bíróságok tevékenységétől elkülönítve „kvázi” bíráskodási tevékenységet ellátó szervezeteknek tekinti. Álláspontom szerint Varga Zs. András megközelítése jobban megragadja e szervek lényegét, hiszen – ahogy arra egyébként a szerző is utal – szinte minden lényeges fogalmi elmében eltér e szervek tevékenysége a bíráskodás tevékenységétől, így még attól elkülönítve, „kvázi” jelzővel ellátva is megtévesztő prekonceptiókat eredményezhet a nem szakavatott olvasók számára. Vö. SOMODY Bernadette: Alapjogvédelem a bíráskodáson túl, Ombudsmanok és alapjogvédő hatóságok Magyarországon. *Fundamentum*, 2010/2. (7)

31 Itt említhető az a tény, miszerint az Egyenlő Bánásmód Hatóság elnökét, a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság elnökét, valamint a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökét a miniszterelnök javaslatára nevezi ki a köztársasági elnök.

32 Az ombudsmani típusú szervekről bővebben ld. CSERVÁK Csaba 2018. (275-287)

33 Cservák Csaba is kiemeli, hogy „főbb ismérvei – parlament általi választás, függetlenség, utasíthatatlanság, szakmai kritériumok – ezt igazolják”. Ld. CSERVÁK Csaba: *Az adekvát alapjogvédelem, Alkotmányjogi tanulmányok*. Köröstárkány-Kápolnásnyék, Porta Historica Kiadó, 2018. (109)

§ (6) bekezdésében megfogalmazott követelmény teszi teljessé, miszerint a Testület az állásfoglalását külső befolyástól mentesen alakítja ki.

A Testület vizsgálati körébe az Rtv. IV-V. Fejezetében – a 46/A-46/C. § kivételével³⁴ –, valamint a VI. Fejezetében meghatározott kötelezettségek, valamint intézkedések teljesítésének, kényszerítő eszközök alkalmazásának módja tartoznak [Rtv. 92. § (1)]. E vizsgálat kizárólag kérelemre (rendőri intézkedéssel szembeni panasz) indul, célja pedig az esetleges – konkrét esethez kapcsolódó – alapjogsérelmek feltárása. Szemben tehát az alapvető jogok biztosával, a Testület általános monitoring funkcióval nem rendelkezik,³⁵ így még természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő alapjogsérelem lehetősége esetén sem indít vizsgálatot hivatalból, továbbá nem feladata az alapjogsérelmek közvetlen veszélyének feltárása. A Testületnek egyéb hatásköre nincs.

A Testület hasonlóan széleskörű vizsgálódási lehetőségekkel rendelkezik, mint az alapvető jogok biztos, értelemszerűen kizárólag a hatáskörébe tartozó szervek tekintetében. Maga az Rtv. utaló szabálya is az Ajbtv. megfelelő rendelkezéseit rendeli alkalmazni [Rtv. 93/A. §]. A Testület a vizsgált szervtől felvilágosítást kérhet, továbbá az összes olyan iratba betekinthez, illetve iratról másolatot kérhet, adatot, körülményt, tény, eljárást megismerhet, ami a vizsgált intézkedéssel összefügg. A Testület tagja, valamint a felhatalmazás alapján vizsgálatot végző munkatárs ezzel összefüggésben beléphet a vizsgált szerv helyiségeibe.

A Testület vizsgálatának eredményeit állásfoglalás formájában összegzi. Amennyiben a Testület úgy ítéli meg, hogy a vizsgált szerv a panaszos alapvető jogait súlyos mértékben sértette, azt megküldi – a vizsgált szerv státuszától függően – az országos rendőrfőkapitány, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv főigazgatója, vagy a terrorizmust elhárító szerv főigazgatója számára [Rtv. 93/A. § (6)], ahol a panasz tárgyában közigazgatási hatósági eljárásban döntenek. Az országos rendőrfőkapitányt, valamint a főigazgatókat a Testület állásfoglalása nem köti, ugyanakkor, amennyiben attól eltérő döntést hoznak, kötelesek azt megindokolni [Rtv. 93/A. § (7)]. Ennek megfelelően a Testület erejét – lévén ombudsmani típusú szervről van szó – az állásfoglalást megalapozó érvelés meggyőző ereje, a Testület tekintélye³⁶, valamint a

34 A személyi védelemmel, illetve Védelmi Programmal kapcsolatos intézkedések, a rejtett ellenőrzés elrendelése, valamint a Schengeni Információs Rendszerben elhelyezett rejtett ellenőrzésre irányuló figyelmeztető jelzés végrehajtása.

35 SOMODY Bernadette 2010b. (9)

36 A Testület öt tagját az Országgyűlés rendészeti, valamint emberi jogi ügyekben feladatkörrel rendelkező bizottságainak együttes javaslatára az Országgyűlés egyidejű, listás módon választja. A Testület tagjaira az alapvető jogok védelme érdekében tevékenységet folytató szervek és szervezetek a bizottságoknak javaslatot tehetnek. A Testület tagjának olyan, büntetlen előéletű, az országgyűlési képviselők választásán választható személy választható meg, aki jogi végzettséggel és az alapvető jogok védelme területén kiemelkedő tapasztalatokkal rendelkezik, és külön törvény szerinti nemzetbiztonsági ellenőrzése megtörtént. [Rtv. 6/A. § (2), (3)]

nyilvánosság³⁷ szolgáltatja.³⁸

Amennyiben a Testület nem állapít meg alapjogsérelmet, vagy annak mértéke csekély, az előterjesztett panaszt – amennyiben ehhez a panaszos hozzájárult – átteszi az intézkedést foganatosító szerv vezetőjéhez átteszi [Rtv. 93. § (2)]. Sajátos módon tehát a Rtv. különbséget tesz csekély és súlyos mértékű alapjogsérelem között. Sem a Testület létrehozó törvény indokolásából, sem pedig a jogalkotási folyamathoz kapcsolódó egyéb irományokból nem derül ki, hogy mi lehet e megkülönböztetés indoka és alapja.

A Testületre vonatkozó törvényi keret egy az Országgyűlés ellenőrzési funkciójához kapcsolódó, szakosított, kifejezetten a rendőrségi, bűnmegelőzési és bűnfelderítési, valamint terrorelhárítási szervek Rtv. szerinti bizonyos kötelezettségeinek, intézkedéseinek alapjogi tárgyú vizsgálatával foglalkozó ombudsmani típusú állami szervet tár elénk, amely független a vizsgált szervektől, valamint úgy általában a végrehajtó hatalom közvetlen hatókörétől. Ugyanakkor léte és működése – szemben az alapvető jogok biztosával, amelynek léte az Alaptörvényből származik [Alaptörvény 30. cikk], és amely igazgatási és költségvetési értelemben is jelentős önállósággal rendelkezik³⁹ – a törvényhozó hatalomtól függ, így nem számít önálló államhatalmi tényezőnek, a parlamentarista törvényhozó hatalom alá tartozik. Tevékenysége – mindazon túl, hogy kiegészíti a jogorvoslati rendszert, segítve az alapjogi sérelmet szenvedetteket – hozzájárul ahhoz, hogy az Országgyűlés ellenőrzési funkciójához kapcsolódó információs bázisa azon a területen bővüljön, ahol az emberek talán a legközvetlenebb módon szembesülnek az államhatalom kényszerítő erejével, így szűkítve – a politikai felelősség intézményén, valamint a jogalkotás eszközén keresztül – a vizsgált szervek önkényes fellépésének lehetőségét.

4. Levezetés

A hazai ombudsmani típusú szervek a parlamentarista törvényhozó hatalom külső, független ellenőrző szervei, amelyek a végrehajtó hatalom hatókörébe tartozó közfeladatot ellátó szervek működését kifejezetten az alapvető jogok érvényesülése szempontjából ellenőrzik. Tevékenységükkel elsősorban az Országgyűlés információs bázisát növelik, és bár rendelkeznek jogorvoslati jelleggel (abban az értelemben, hogy a vizsgálat célja jellemzően valamilyen alapjogsérelem kivizsgálása), ugyanakkor jelentéseikhez, állásfoglalásaikhoz nem kapcsolódnak jogsérelem orvoslásához szükséges állami kényszereszközök. Ilyen értelemben az alapvető jogok biztosa, valamint a Testület megállapításai – igazodva a

37 Az országos rendőrfőkapitány, valamint a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv főigazgatója, illetve a terrorizmust elhárító szerv főigazgatója határozatának meghozatalát követően a Testület az állásfoglalását – a személyazonosító adatoktól megfosztva – honlapján közzéteszi, kivéve, ha a közzététel ellen a panaszos panaszában előzetesen tiltakozott. [Rtv. 93/A. § (8)]

38 SOMODY Bernadett 2010b. (16)

39 Az Országgyűléstől elkülönült hivatala van, amelyet az alapvető jogok biztosa irányít, és a főtitkár vezet, a működéséhez szükséges költségvetés pedig önálló fejezet a költségvetési törvényben, amelynek fejezetgazdája a hivatal főtitkára [Ajbtv. 41. §].

hatalommegosztás logikájához – a tényleges jogorvoslati eljárásokban (hatósági-, vagy bírósági eljárások) maximum *amicus curiae* jelleggel érvényesülnek.

Tárgyszavak

parlamentarizmus, hatalommegosztás, ellenőrző szervek, ombudsman, alapvető jogok biztosa, Független Rendészeti Panasztestület

Forrásjegyzék

- CSERVÁK Csaba: A jurisztokrácia aggálya és az ellentmondások feloldása. *JESZ*, 2015/4.
- CSERVÁK Csaba: *Az adekvát alapjogvédelem, Alkotmányjogi tanulmányok*. Köröstárkány-Kápolnásnyék, Porta Historica Kiadó, 2018.
- CSERVÁK Csaba: *Az alapjogokat érvényesítő intézményrendszer*. Debrecen, Lícium-Art, 2018.
- CSINK Lóránt: *Mozaikok a hatalommegosztáshoz*. Budapest, Pázmány Press, 2014.
- KUCSKO-STADLMAYER, Gabriele (szerk.): *Európai ombudsman-intézmények*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, Eötvös Lóránd Tudományegyetem, 2010.
- KUKORELLI István (szerk.): *Alkotmánytan I*. Budapest, Osiris Kiadó, 2007.
- MAJTÉNYI László: *Ombudsman*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1992.
- NAGY Zoltán: *Költségvetési Jog*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem, 2014.
- REIF, Linda C.: *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*. Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2004.
- SOMODY Bernadette: Alapjogvédelem a bíráskodáson túl, Ombudsmanok és alapjogvédő hatóságok Magyarországon. *Fundamentum*, 2010/2.
- SOMODY Bernadett: *Az ombudsmani típusú jogvédelem*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, Eötvös Lóránd Tudományegyetem, 2010.
- TAKÁCS Albert: Az ombudsman eszme és megvalósulásának formái. *Pro Publico Bono*, 2015/2.
- TAKÁCS Péter: *Államtan*. Budapest, Budapest Corvinus Egyetem, 2011.
- VARGA Zs. András: A közhatalom jogalkalmazói kontrollja, mint a jó kormányzás előfeltétele. In SZIGETI Szabolcs – FRIVALDSZKY János (szerk.): *A jó kormányzásról, Elméletek és kihívások*. Budapest, JTMR Faludi Ferenc Akadémia Jezsuita Európa Iroda – OCIPE Magyarország L'Harmattan Kiadó, 2012.
- VARGA Zs. András: A magyar ombudsmani intézményrendszer továbbfejlesztéséről. In CHRONOWSKI Nóra – PETRÉTEI József (szerk.): *Tanulmányok ÁDÁM Antal professor emeritus születésének 80. évfordulójára*. Pécs, Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, 2010
- VARGA Zs. András: *Ombudsmanok Magyarországon*. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2004.

Molnár Péter¹

AZ OECD KUTATÁSI EREDMÉNYEINEK HASZNOSÍTÁSI LEHETŐSÉGEI AZ ELEKTRONIKUS KÖZIGAZGATÁS TERÜLETÉN

Absztrakt

A tanulmány célja az OECD e-közigazgatási tárgyú kutatások során felhasználható forrásainak azonosítása. A vizsgálat során röviden áttekintésre kerül az OECD története és szerepének átalakulása, csakúgy, mint az e-közigazgatással kapcsolatos legfontosabb fogalmi meghatározások a definíciók közös elemei. A tanulmány végén kísérletet teszek a leginkább releváns publikációk és jelentések meghatározására, valamint a szervezetnek írásom tárgya szempontjából legfontosabb eredményeinek a bemutatására.

Bevezetés

Az elektronikus közigazgatási tárgyú kutatások meglehetősen gyakorisággal hivatkoznak a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet (Organisation for Economic Co-Operation and Development, OECD) kutatási eredményeire, adatbázisaira, annak ellenére, hogy a szervezet alapvetően a gazdasági együttműködés tagállamok közötti koordinálására alakult.

A fenti állításból következik a tanulmány fő kérdése: Miért és hogyan bírhat relevanciával egy, a gazdasági együttműködés összehangolására létrejött szervezet vonatkozásában az elektronikus közigazgatás?

Ahhoz, hogy választ kapjunk e kérdésre, röviden át kell tekintenünk az OECD kialakulását, fejlődésének történetét és szerepének változásait.

1. Az OECD kialakulása és története az Európai Újjáépítési Programtól a kétezres évekig

Az OECD megalakulásának gyökereit a második világháborút követően újtáira indított Európai Újjáépítési Programban (European Recovery Programme, ERP) kell keresni. A háború után piac nélkül maradt² USA már 1945 és 1947 között is biztosított gazdasági segítséget a többnyire romokban álló európai országok számára a gazdasági

1 A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola hallgatója.

2 TARJÁN M. Tamás: 1947. június 5. | A Marshall-terv meghirdetése, Rubicon Online, 1997. http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1947_junius_5_a_marshall_terv_meghirdetese/ (letöltve: 2019. június 10.)

megerősödéshez, revitalizációhoz. Ez a segítség kezdetben elsősorban közvetlen anyagi támogatást jelentett.

1947 januárjában Truman elnök külügyminiszterré nevezte ki George Marshallt, aki ugyanazon év júniusában, a Harvard Egyetemen jelentette be a nevével fémjelzett ún. Marshall-tervet, amelynek elsődleges céljaként a gazdaság újjáépítését és Nyugat-Európa politikai stabilitását jelölte meg.³ Az Európai Újjáépítési Programhoz 16 állam (Ausztria, Belgium, Dánia, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Izland, Luxemburg, Nagy-Britannia, Norvégia, Olaszország, Portugália, Svédország, Svájc és Törökország), valamint Németország (ez utóbbi nevében a megszálló hatalmak írták alá a szerződést) csatlakozott és fogalmazta meg szükségleteit. Történelmileg közismert tény, hogy a szovjet befolyás vagy megszállás alá került országok (a későbbi ún. „keleti blokk” államai) önként lemondtak a programban történő részvételről.

A program adminisztratív lebonyolítását a „támogatói” oldalról egy kormányzati ügynökség, a Gazdasági Együttműködés Igazgatósága (Economic Cooperation Administration – ECA) végezte, míg a támogatásban részesülő államok létrehozták az Európai Gazdasági Együttműködés szervezetét (OEEC), amelynek eredeti feladata a Marshall-terv keretében az Egyesült Államokból érkező támogatás szétosztása, továbbá a kereskedelem, a gazdasági stabilitás és a növekedés elősegítése volt.⁴

Az 1948-as European Cooperation Act alapján az ERP öt elemből állt: (1) segélyek, (2) termelés és termelékenység, (3) nemzetközi gazdasági stabilitás, (4) a kereskedelem növelése, valamint (5) az európai gazdasági együttműködés fejlesztése. Mindezekből is tisztán látszik, hogy a Marshall-terv többet jelentett egy egyszerű segélyprogramnál, mivel az addig megszokott, kétoldalú támogatási jogviszonyok helyett már a támogatások igénylése és felhasználása során is az érintett térség együttműködését szorgalmazta, megteremtve ezzel egy majdani, világszintű nemzetközi szervezet létrehozásának alapjait.⁵

Az OECD az OEEC jogutódjaként jött létre 1961-ben, tagjai között pedig az alapvetően európai országokon túl az Egyesült Államok és Kanada is megjelent. 1981-ben négy további állam csatlakozott a szervezethez: Ausztrália, Finnország, Japán és Új Zéland. Az 1990-es éveket követően – mások mellett – a régi keleti blokk államai számára is megnyílt a csatlakozás lehetősége, így hazánk mellett (Magyarország 1996. május 7-én lett tagja a szervezetnek) mára Észtország, Csehország, Lengyelország, vagy Szlovákia is tagállammá vált. A szervezet jelenleg 34 országot tömörít, amelyeket – ahogyan azt a Központi Statisztikai Hivatal is megfigyelte – jól jellemez, hogy 2010-ben a világtermelésből összességében több, mint kétharmados, a nemzetközi termékkereskedelemből pedig mintegy 60%-os aránnyal részesedtek.⁶

3 GCMF: History of The Marshall Plan, <https://www.marshallfoundation.org/marshall/the-marshall-plan/history-marshall-plan/> (letöltve: 2019. június 10.)

4 LOSONCZ Miklós: A Marshall-terv, Rubicon - 13. 9/10, Rubicon Kiadó, Budapest, 2002, 28-31. o.

5 BARBEZAT, Daniel: The Marshall Plan and the Origin of the OEEC, in: Explorations in OEEC History, OECD Publishing, Paris, 2009, 33. o.

6 HERZOG Tamás: 50 éves az OECD, a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet,

Alapokmánya a Párizsban, 1960. december 14. napján elfogadott OECD Konvenció. A Konvenció 1. Cikke értelmében a szervezet célja olyan politikák előmozdítása, amelyek (1) elősegítik a legmagasabb szintű fenntartható gazdasági növekedés és foglalkoztatás elérését és az életszínvonal növelését a tagországokban a pénzügyi stabilitás fenntartása mellett, hozzájárulva ezzel a világ gazdaság fejlesztéséhez, (2) a gazdasági expanzió előmozdítását szolgálják a tagállamokban és a tagállamokon kívüli, a gazdasági fejlődés folyamatában lévő országokban, valamint (3) elősegítik a világkereskedelem expanzióját sokoldalú, diszkriminációmentes alapon, összhangban a nemzetközi kötelezettségekkel. A célok elérése érdekében az alapító tagok a Konvenció 2. cikkében deklarálják azon megállapodásukat, miszerint mind egyénileg, mind pedig közösen (1) előmozdítják gazdasági erőforrásaik hatékony felhasználását; (2) tudományos és technológiai területen elősegítik erőforrásaik kiaknázását, ösztönzik a kutatást, és előmozdítják a szakképzést; (3) olyan politikát követnek, amelyet a gazdasági növekedés, valamint a külső és belső pénzügyi stabilitás biztosításának elérésére terveztek; és elkerülik az olyan helyzetek kialakulását, amelyek veszélyeztethetnék saját és más országok gazdaságait; (4) erőfeszítéseket tesznek az áruk, szolgáltatások cseréje és a folyó fizetések útjában álló akadályok csökkentésére vagy megszüntetésére, továbbá fenntartják és bővítik a tőkemozgások liberalizálását; és (5) előmozdítják a gazdasági fejlődést mind a tagállamokban, mind a tagállamokon kívüli, a gazdasági fejlődés folyamatában lévő országokban a megfelelő eszközök alkalmazásával, és különösen az ezen országokba történő tőkebeáramlással, figyelembe véve, hogy milyen fontos a gazdaságaik számára a technikai segítségnyújtás és az exportpiacok bővítésének biztosítása.

Az OECD tehát az ERP felhasználásának koordinációjára létrehozott szervezetből egy sokrétű tevékenységet folytató, a világ vezető gazdasági hatalmainak meghatározó részét tömörítő nemzetközi szervezetté nőtte ki magát, amelynek fő célja a tagállamok meghatározó politikáinak pozitív irányba történő befolyásolása (ahogyan az OECD aktuális szlogenje is sugallja: „Better Policies for Better Lives”).

Céljainak elérése érdekében a szervezet egyfajta kutatóműhellyé is vált: a politikák vagy a politikákra vonatkozó ajánlások kidolgozásához ugyanis megalapozott kutatásokra van szükség. Jelenleg évente több száz kiadvány lát napvilágot az OECD Publishing által.

Arra, hogy mely publikációk a legmeghatározóbbak az e-közigazgatás szempontjából rövidesen választ kapunk, ezt megelőzően azonban okvetlenül szót kell ejtenünk magáról az e-közigazgatásról, annak definiálási nehézségeiről és érdeklődési területének változásairól is.

2. Az e-közigazgatás fogalmi meghatározása és érdeklődési területe

Ahogy arra Csáki-Hatalovics⁷ is rámutatott, az e-közigazgatás meglehetősen nehezen definiálható, tekintettel arra, hogy a releváns kifejezések, szókapcsolatok a technika fejlődésével párhuzamosan tudományos értelemben folyamatos jelentésváltozáson mennek át. Maga az e-közigazgatás (e-government) kifejezés sem egyeduralkodó, az utóbbi időben egyre több dokumentumban bukkan fel többé-kevésbé hasonló jelentéstartalommal az elektronikus kormányzás⁸ vagy a digitális közigazgatás,⁹ illetve a digitális kormányzás terminus.¹⁰

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének (ENSZ) meghatározása szerint a kormányzás leginkább egy folyamatként írható le, amelyet leginkább a közszféra és a társadalom kollektív döntéshozatal érdekében tanúsított önszerveződési módozatai közötti interakció jellemez. Az e-kormányzás ennek megfelelően a leginnovatívabb infokommunikációs technológiák kormányzati felhasználása annak érdekében, hogy fejlettebb (köz)szolgáltatásokat, valamint megbízható információkat és széles körű tudást biztosítsunk valamilyeni polgár számára, végső soron a szélesebb körű, mélyebb polgári részvétel elősegítése céljából.¹¹ Az Európai Bizottság az elektronikus kormányzat fogalmát indirekt módon a következőképpen határozza meg: „Az elektronikus kormányzat támogatja az igazgatási eljárásokat, javítja a szolgáltatások minőségét és növeli a közigazgatás belső hatékonyságát. A digitális közszolgáltatások révén csökkennek a vállalkozásokra és állampolgároknak nehezedő adminisztratív terhek azáltal, hogy a közigazgatási szervekkel való kapcsolattartás gyorsabb és hatékony, kényelmesebb és átlátható, valamint kevésbé költséges lesz. Ezen kívül, a digitális technológiák felhasználása – a kormányok korszerűsítési stratégiáinak szerves részeként – az egész társadalom számára további gazdasági és társadalmi előnyökkel jár. A kormányzás digitális átalakulása a közös piac sikerességének egyik záloga.”¹² Természetesen magyarországi definíciókkal is találkozhatunk. Budai szerint az e-közigazgatás a közszféra kapcsolat-

7 CSÁKI-HATALOVICS Gyula: Új trendek Európában az elektronikus közigazgatás területén, GLOSSA IURIDICA JOGI SZAKMAI FOLYÓIRAT 4: (3-4) pp. 71-103.

8 United Nations - DPEPA - ASPA: Benchmarking E-government: A Global Perspective, 2002, 53-54. o. <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/English.pdf> (letöltve: 2019. június 10.)

9 OBI Toshio (szerk.): THE 14TH WASEDA – IAC INTERNATIONAL DIGITAL GOVERNMENT RANKINGS 2018 REPORT, Tokió, 2018. http://e-gov.waseda.ac.jp/pdf/The_2018_Waseda-IAC_Digital_Government_Rankings_Report.pdf (letöltve: 2019. június 10.)

10 GARG, Hemant: Digital Governance, International Journal of Humanities and Management Sciences (IJHMS) Volume 4, Issue 4, 2016, 371-373. o.

11 UN (7.lj.) 53-54. o.

12 Európai Bizottság: 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. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0179&from=EN> (letöltve: 2019. június 10.)

rendszerének tudás alapú átalakítását és racionalizált, szolgáltató jellegű újrászervezését jelenti, az infokommunikációs technológiai alkalmazások közműszerű használata révén.¹³ A Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (NIS) pedig az e-közigazgatásra már a közigazgatás és a közszolgáltatások modernizációját támogató informatikai háttér biztosítását, illetve a lakossági és vállalkozói elektronikus közigazgatási szolgáltatásokat teljes körűen elérhetővé tevő digitális állam részeként tekint.¹⁴

Érdekes megközelítéssel találkozhatunk Misra egy 2006-ban publikált tanulmányában,¹⁵ amely szerint az e-közigazgatást négy változó funkciója (f) definiálja: a kormányzat (governance; G), az információs és kommunikációs technológia (Information and Communication Technology; ICT) üzleti folyamatok újratervezése (Business Process Re-engineering; BPR), valamint az e-polgár (e-Citizen; E-C). A négy, látszólag független változó között valójában szoros kapcsolat áll fenn: nem képzelhető el e-közigazgatás megfelelő kormányzás (G), elérhető információk és technológiai megoldások (ICT), adminisztratív reformok (BPR), valamint olyan polgárok nélkül, akik igénybe kívánják venni e megoldásokat. Az elektronikus közigazgatás mindezek alapján tehát egyenletként is leírható: $E-Gov = f(G, ICT, BPR, E-C)$.

A fenti definíciókból is kitűnik, hogy alapvetően szűkebb és tágabb meghatározásokkal, ha úgy tetszik értelmezési tartományokkal állunk szemben. Ezeket a kifejezéseket mindazonáltal tanulmányom további részében egy 2017-ben publikált¹⁶ tanulmányban foglaltakhoz hasonlóan külön jelzés hiányában szinonim fogalomként kezelem.

Az eltérő értelmezési tartományok dacára a különféle definíciók mindazonáltal mutatnak közös vonásokat is: megegyeznek abban, hogy a modern infokommunikációs és informatikai technológiák felhasználását feltételezik, továbbá valamennyi meghatározás kiemeli a kormányzat támogató szerepét és – többségükben – az e-közigazgatás által a polgárok vagy a társadalom egésze részére megnyíló előnyök jelentőségét.

3. Az elektronikus közigazgatás az OECD fontosabb jelentéseiben és tanulmányaiban

Ahogy azt fent már bemutattam, az OECD egyik fő célja a tagállamok meghatározó politikáinak pozitív irányba történő befolyásolása. Ennek legfontosabb eszközei az egyes országokat, vagy a tagállamok összességét minősítő jelentések.

Az e-közigazgatással foglalkozó egyik legrégebbi publikáció a 2003-ban megjelent *The e-Government Imperative*¹⁷ című dokumentum, amely a kormányzatoknak az

13 BUDAI Balázs, *Az e-közigazgatás elmélete*, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2009. 43. o.

14 Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014-2020, 2014, 5. és 8. oldalak https://www.kormany.hu/download/a/f7/30000/NIS_v%C3%A9gleges.pdf (letöltve: 2019. június 10.)

15 MISRA, Dinesh Chandra: *Defining e-government: a citizen-centric criteria-based approach*, 10th National Conference on e-Governance, February 2-3, 2006, Bhopal, Madhya Pradesh, India

16 CSÁKI-HATALOVICS, (6.lj.) 74. o.

17 OECD: *E-Government Studies – The E-Government Imperative*, OECD Publications

e-közigazgatási megoldások bevezetése során felmerülő nehézségeire fókuszált.¹⁸ A szervezet által e dokumentumban került először definiálásra az e-közigazgatás a következők szerint: az információs és kommunikációs technológiák, valamint részben az internet felhasználása a jobb kormányzás érdekében.¹⁹

A globális jelentések közül az utolsó évek legmeghatározóbb produktumai kétségkívül az OECD *Kormányzati Körkép* (Government at a Glance) című, kétévente közzétett jelentései. A Kormányzati Körkép először 2009-ben,²⁰ leginkább a gazdasági világválság hatására került kiadásra. Elkészítésének elsődleges célja az OECD tagállamok kormányzatainak működését jellemző indikátorok kialakítása volt. Az egységes indikátorok lehetővé teszik a kormányzatok tevékenységének összehasonlítását és értékelhetőségét, az esetleges „best practice”-ok azonosítását.

Az e-közigazgatás tárgykörével kapcsolatos megállapításokat elsősorban a jelentés „Nyílt és felelős kormányzás” című fejezete tartalmazta, amely négy fő kérdéskört vizsgált: (1) a nyílt kormányzással összefüggő szabályozást, (2) az e-közigazgatási készultség szintjét, (3) az e-közigazgatási szolgáltatások érettségét, valamint (4) az e-közigazgatási szolgáltatások igénybevételét. A Kormányzati Körkép a fenti kérdéskörök vizsgálata során rangsorolta az egyes tagállamok teljesítményét.

A 2009-es jelentést követően további négy kiadvány jelent meg, a legutolsó 2017-ben. Az e-közigazgatási mutatók az évek során megváltoztak, illetve kiegészültek. A negyedik jelentésben²¹ terminológiai változásnak is tanúi lehetünk: az e-közigazgatást felváltja a digitális közigazgatás kifejezés, amely immár önálló fejezetté lépett elő. Az ötödik jelentésben²² már két fejezet összesen kilenc indikátora mentén kerül vizsgálatra a terület.

A Kormányzati Körképen túl természetesen tagországi szintű jelentésekkel is találkozhatunk. Hazánk szempontjából különös jelentőséggel bír a magyar kormány kezdeményezésére 2017-ben készített, Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia (2014-2020) értékeléséről szóló egyedi jelentés,²³ amelynek három pillérének egyike a digitális közigazgatás. Hasonlóan fontos dokumentum a 2015-ös „Hungary: Towards a Strategic State Approach” CÍMŰ OECD-JELENTÉS²⁴, amely a magyar állam működését és a 2011-2013. évek reformfolyamatait stratégiai szempontból értékeli.²⁵

Service, Paris, 2003. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/the-e-government-imperative_9789264101197-en#page5 (letöltve: 2019. június 10.)

18 OECD (16.lj.) 3.o.

19 OECD uo. 23.o.

20 OECD, Government at a Glance 2009, OECD Publishing, Paris, 2009.

21 OECD: Government at a Glance 2015, OECD Publishing, 2017, Paris

22 OECD: Government at a Glance 2017, OECD Publishing, 2017, Paris

23 OECD: Hungary: Public Administration and Public Service Development Strategy, 2014-2020, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris

24 OECD: Hungary: Towards a Strategic State Approach, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris

25 JAKAB Éva – KAISER Tamás – KISS György: STRATÉGIÁK ÉS REFORMOK AZ ÁLLAM MŰKÖDÉSÉBEN A „HUNGARY: TOWARDS A STRATEGIC STATE APPROACH”

A fenti kiadványok segítenek a kormányzatok e-közigazgatással kapcsolatos feladatainak tisztázásában, rámutatnak a gyengeségekre, egyben azonosítják a jó gyakorlatokat és ösztönzik a szerepvállalást. A jelentések egyúttal segítenek a technológiák adaptálásával járó társadalmi előnyök feltérképezésében is.

Az összehasonlító és tagállami jelentéseken túl az OECD nagy hangsúlyt fektet az új vagy kialakulóban lévő technológiák azonosításában is. E téren a szervezet talán legmeghatározóbb kiadványa az OECD Tudományos, Technológiai és Innovációs Kitekintője (OECD Science, Technology and Innovation Outlook, korábban: OECD Science, Technology and Industry Outlook). A 2016. évi jelentés²⁶ már 40 kulcsfontosságú technológiát azonosított, amelyek közül kiemelkedő jelentőséget tudatosított mások mellett a dolgok internetének, a Big data elemzéseknek, a mesterséges intelligenciának vagy a blokkláncnak. E technológiák jelentős részét a közigazgatás már jelenleg is használja (pl. Big data, vagy a smart cities révén az IoT).

4. Összefoglalás és következtetés

A tanulmány során megállapítást nyert, hogy az OECD egy, alapvetően a gazdasági együttműködés európai kereteit megteremtő és koordináló szövetségből nőtte ki magát egy világszintű nemzetközi szervezetté, amely ajánlásokat fogalmaz meg a tagállamok részére egyes szakpolitikák kialakításához. E funkciójának megfelelő ellátása érdekében az OECD mértékadó kutatási központtá vált.

Mivel már a 2000-es évek első felében egyértelművé vált az elektronikus közigazgatás térhódítása, az OECD is egyre több jelentésében és más publikációjában foglalkozott a tárgyakkal. E munkák során (1) definiálásra került az elektronikus közigazgatás fogalma, (2) kialakításra és folyamatos fejlesztésre került egy indikátorrendszer, amelynek segítségével mérhetővé és összehasonlíthatóvá váltak az egyes kormányzatok e-közigazgatással kapcsolatos tevékenységei, valamint (3) rendszeresen elemzések láttak napvilágot az új és kialakulóban lévő technológiákkal összefüggésben.

A fentiek alapján kijelenthető, hogy az OECD releváns dokumentumainak vizsgálata megkerülhetetlenné vált az elektronikus közigazgatás egyes kérdéseit kutatók számára.

Forrásjegyzék

BARBEZAT, Daniel: The Marshall Plan and the Origin of the OEEC, in: Explorations in OEEC History, OECD Publishing, Paris, 2009.

BUDAI Balázs, Az e-közigazgatás elmélete, Akadémiai Kiadó, Budapest, 2009.

CŠÁKI-HATALOVICS Gyula: Új trendek Európában az elektronikus közigazgatás területén, GLOSSA IURIDICA JOGI SZAKMAI FOLYÓIRAT 4.

CÍMŰ OECD-JELENTÉS BEMUTATÁSA, in: PRO PUBLICO BONO, 2015. évi 1. szám, 2015. 167. o.

26 OECD: *OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2016*, 2016, OECD Publishing, Paris

- EURÓPAI BIZOTTSÁG: 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. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0179&from=EN> (letöltve: 2019. június 10.)
- GARG, Hemant: Digital Governance, *International Journal of Humanities and Management Sciences (IJHMS)* Volume 4, Issue 4, 2016.
- GCMF: History of The Marshall Plan, <https://www.marshallfoundation.org/marshall/the-marshall-plan/history-marshall-plan/> (letöltve: 2019. június 10.)
- HERZOG Tamás: 50 éves az OECD, a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet, *SZÁMLAP* 2011, https://www.ksh.hu/szamlap/hivatas_oec.html (letöltve: 2019. június 10.)
- JAKAB Éva – KAISER Tamás – KISS György:
STRATÉGIÁK ÉS REFORMOK AZ ÁLLAM MŰKÖDÉSÉBEN A „HUNGARY: TOWARDS A STRATEGIC STATE APPROACH” CÍMŰ OECD-JELENTÉS BEMUTATÁSA, in: *PRO PUBLICO BONO*, 2015. évi 1. szám, 2015.
- LOSONCZ Miklós: *A Marshall-terv, Rubicon* - 13. 9/10, Rubicon Kiadó, Budapest, 2002.
- MISRA, Dinesh Chandra: Defining e-government: a citizen-centric criteriabased approach, 10th National Conference on e-Governance, February 2-3, 2006, Bhopal, Madhya Pradesh, India
- Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014-2020, 2014. https://www.kormany.hu/download/a/f7/30000/NIS_v%C3%A9gleges.pdf (letöltve: 2019. június 10.)
- Obi Toshio (szerk.): *THE 14TH WASEDA – IAC INTERNATIONAL DIGITAL GOVERNMENT RANKINGS 2018 REPORT*, Tokió, 2018. http://e-gov.waseda.ac.jp/pdf/The_2018_Waseda-IAC_Digital_Government_Rankings_Report.pdf (letöltve: 2019. június 10.)
- TARJÁN M. Tamás: 1947. június 5. | A Marshall-terv meghirdetése, Rubicon Online, 1997. http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1947_junius_5_a_marshall_terv_meghirdetese/ (letöltve: 2019. június 10.)
- OECD: *E-Government Studies – The E-Government Imperative*, OECD Publications Service, Paris, 2003. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/the-e-government-imperative_9789264101197-en#page5 (letöltve: 2019. június 10.)
- OECD, *Government at a Glance 2009*, OECD Publishing, 2009, Paris,
- OECD: *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, 2017, Paris
- OECD: *Government at a Glance 2017*, OECD Publishing, 2017, Paris
- OECD: *Hungary: Public Administration and Public Service Development Strategy, 2014-2020*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris

OECD: Hungary: Towards a Strategic State Approach, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris

OECD: *OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2016*, 2016, OECD Publishing, Paris

UNITED NATIONS - DPEPA - ASPA: Benchmarking E-government: A Global Perspective, 2002. <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/English.pdf> (letöltve: 2019. június 10.)

AZ ERDÉLYI REFORMÁTUS HÁZASSÁGI ANYAGI JOG RENDSZERE

Jelen tanulmányban az erdélyi református házassági anyagi jog rendszerét vizsgálom, különös tekintettel Bod Péter: Házassági törvényrajz című munkájára, amely a polgári házasság bevezetéséig a Királyhágón túli református törvénykezés legfontosabb forrása volt. A terjedelmi korlátok miatt tematikai szűkítésre is szükség van, ezért ehelyütt a házasság megsemmisítésére és felbontására vonatkozó szabályokat elemzem.

1. A házassági jog dogmatikai rendszere

Bod megkülönböztette a házasság megsemmisítését és a házasság felbontását. Azok a házasságok voltak semmisek, amelyek kezdettől fogva olyan hibában szenvedtek, ami miatt érvényesen nem tudott létrejönni.² Két olyan okot ismert a szerző, amelyek indokolhatják a semmis házasságot. Az első a „*házasságban való megedgyezés hibázása*”, azaz defectus consensus in matrimonium, a másik a „*feltett tehetőség hibázása*”, azaz a defectus habilitatis subintellectae.

Bod meghatározása szerint az elválás nem más, mint az érvényesen létrejött házasságnak – annak ideje alatt bekövetkezett ok miatti – egyházi bírói úton való felbontása.³

A 18. századi erdélyi református házassági jog két fajtáját ismerte el a házasság felbontásának (divortium), az egyik a házasság felek időleges vagy részleges (partiale) szétválasztása (separatio a thoro et mensa), a másik pedig a házasság végleges vagy teljes (totale) felbontása, amely esetén az ártatlan fél újra házasodhat, a bűnöst pedig eltiltják az új frigy megkötésétől.⁴

2. A házasság megsemmisítésének okai

A Házassági törvényrajz összesen tizenegy házasság megsemmisítésére alapot adó okot ismer.

1 Egyetemi tanársegéd, a KRE Állam- és jogtudományi Doktori Iskola hallgatója

2 Bod Péter: Házassági törvény rajz vagy a házassági törvényekről való tanítás, melyben a mátkaság, megmásolás és elválás körüli házassági különbféle esetek felhozatnak, megvizsgálatnak, és a tudósok véleményeikből, közönséges zsinatok folytáikból és végzéseikből meghatározatnak (ford., bőv. kiad.: Benkő László). Kolozsvár, Kolosvárt az evang. ref. Kollégium betűivel és költségével nyomtatta Barra Gábor. 1836. (a továbbiakban: H. t. r.) 152. §.

3 H. t. r. 172. §.

4 H. t. r. 173. §.

Az első ok a házasság kezdetétől fennálló nemi tehetetlenség volt. Ez lehetett a férfiak esetében természetes csonkaság, amely a közösülésre képtelenné teszi a férfit, a nők esetében pedig különböző elváltozások, amelyek lehetetlenné teszik a házasság elhárítását, ennél fogva a fogantatásra sem kerülhet sor.⁵ Fontos azonban, hogy nem tartozik ebbe a körbe a magtalanság, amely esetén a közülés ugyan lehetséges, csak a fogantatás kizárt. Utóbbi nem eredményezte a házasság semmisségét, mivel a teljes magtalanságot nem lehetett megállapítani, és sok esetben később született gyermek, illetve a gyermekáldást Istentől kellett várni. Abban az esetben azonban, ha a feleség a meddőséget mesterségesen idézte elő, a házasság felbontásának volt helye.

Semmis volt a gonosz fokú csalárdság által kötött házasság.⁶ Bod főként a külföldi szakirodalomra hivatkozva rögzítette azt az esetet, amikor valaki úgy kötött házasságot egy másik személlyel, hogy annak személyazonosságát illetően tévedésben volt. Bibliai történetet hozott példaként, amikor Lábán Ráhel helyett idősebbik lányát, Leát vezette be Jákobhoz az esküvő estéjén, utóbbi pedig csak a házasság elhárítását követő reggel vette észre, hogy család módjára más adtak hozzá.⁷ Amennyiben a becsapott fél a házasság személyét illető tévedését felismerte, kérhette a házasság megsemmisítését, mivel egyrészt az általa tett nyilatkozat hibában szenvedett, hiszen más személlyel akart házasságot kötni, másrészt pedig a megtévesztő helyzetet más személy „csalárdsága és ravaszága” okozta. Ehelyütt Bot Erasmust idézi, aki szerint „*Fogás az, és nem Házasság [...] mikor edgyik szert tett a prédára a mely után kapdosott, a másik pedig megcsalatra sir.*” Erre az okra azonban csak a tévedésbe ejtett fél hivatkozhatott, amennyiben el akart állni a házasságtól: „*... ha nem akar – nem szorittatik; akkor az akarón semmi boszszu nem tétetik [...]*”⁸

A házasság semmisnek nyilvánítását lehetett kezdeményezni abban az esetben is, ha a házasságot valamilyen félelem vagy igazságtalan nyomán kötötték meg.⁹ A kényszerítő erő alapja lehetett erkölcsi vagy anyagi erőszak. Az erőltetésre példa, amikor „valaki nyakon ragadva vonattatik az egyházi öszveköttetésre.”¹⁰ Kolombán Zsuzsánna Házasságra erőltetés és családbomlás az Udvarhelyi Református Egyházmegyében a 19. század folyamán című munkájában rögzítette, hogy a református egyház előtt az erőszakon alapuló házasság az egyik legnagyobb bűn volt, amelyet a család intézménye ellen el lehetett követni, „hiszen a házastárs, az egyház, a társadalom félrevezetését jelentette, valamint hamis eskütételt Isten előtt. Éppen ezért az erőltetett házasságot minden erkölcsi alapot nélkülöző kapcsolatnak tekintették, a kapcsolatot azonnal semmisnek nyilvánították, a bűnös felet eklézsiakövetésre ítélték, az erőltető szülőt pénzbeli büntetés kifizetésére.”¹¹

5 H. t. r. 154. §.

6 H. t. r. 155. §.

7 Magyar Bibliatársulat újfordítású Bibliája, 1990, Mózes első könyve 29. fejezet 21–30.

8 H. t. r. 155. §.

9 H. t. r. 156. §.

10 H. t. r. 156. §.

11 Kolombán Zsuzsánna: Házasságra erőltetés és családbomlás az Udvarhelyi Református Egyházmegyében a 19. század folyamán, In: Csíki Székely Múzeum Évkönyve VII., Csíkszereda, Csíki Székely Múzeum–Pro Print, 2011, 275.

Erőltetésre hivatkozva semmis volt az a házasság, amelyet a felek valamilyen igazságtalan félelemben kötöttek meg.¹² Bod megfogalmazásában: „*Minél nagyobb a félelem, annál több benne a mentség.*” A félelem típusainak meghatározását követően rögzítette, hogy „*A hol félelem vagyon, ott szabadság és megedgyezés nintsen; az edgyütt lakás sem sepri ki a félelmet, ha a félelem oka tovább is ott szállásol.*”¹³ Fontos különbség az igazságtalan erőszak és az igazságtalan félelem között, hogy míg az erőszak családi, jellemzően szülői ráhatást jelentett valamilyen rangbeli vagy vagyoni előny érdekében, addig utóbbi alapja valamilyen negatív következmény elkerülése volt.

Helye volt azonban az erőltetésnek a Házassági törvényrajz szerint abban az esetben, ha valaki egy lányt „csalfa ígéretekkel” szexuális aktusra csábított, és a lány teherbe esett. Ebben az esetben a férfit kötelezni lehetett arra, hogy a lányt vagy elvegye, vagy meghatározott pénzüsszeggel megajándékozza. Akinek nem volt annyi vagyona, hogy a teherbe esett lányt kifizesse, el kellett, hogy vegye azt feleségül. Abban az esetben, ha a férj a papi áldást követően is „makacsságában állhatatos” volt, akkor a házasság felbontását kérvényezni lehetett gonosz elhagyásra hivatkozva.

Az erőltetés másik megengedett lehetősége volt, ha a vőlegény a törvényes mátkaság ideje alatt közöszült a menyasszonnyal. Ebben az esetben a mátkaság házassággá vált. Ha pedig egy férfi egy nővel hosszú ideje úgy élt együtt, mintha házasságban éltek volna, kapcsolatuk azonban egyházi áldást sosem kapott, a férj nem hagyhatta el a feleségét, hanem „erőltetni” kellett az egyházi egybekötést és az együttlakást.¹⁴

Az öntudatlanul kötött – ennél fogva semmis – házasság abban az esetben valósult meg, amikor az egyik fél a házasság kötésekor „eszélős” volt. Bolondságra, vagy esztelenségre akkor lehetett hivatkozni, ha az épelméjű fél előtt eltitkolták a házasság megkötéséig a másik fél állapotát. Ebben az esetben tehát azért nem jött létre érvényes házasság, mivel a nyilatkozat nem volt „ép” a tevőjének szellemi állapota miatt. Nem lehetett azonban erre hivatkozni abban az esetben, ha a szellemi betegség a házastársi viszony ideje alatt alakult ki.¹⁵

Fizikai betegség indoka akkor állt meg a házassági törvényszék előtt, ha olyan súlyos, ragályos betegségről volt szó, amely lehetetlenné teszi, hogy a házas felek együtt éljenek.¹⁶

Megsemmisítésre okként szolgáltak azok a házasságok, amelyek orvosilag, vagy bába által bizonyítottan abszolút, vagy relatív tehetetlenség miatt nem lehetett elhálni. A Házassági törvényrajz rögzítette: ahhoz, hogy erre hivatkozva ki lehessen mondani a házasság semmisségét, szükség van egyrészt a „az igaz tudatlanságra”, tehát ha valaki például úgy megy férjhez, hogy tudott a férfi tehetetlenségéről, nem lehetett erre hivatkozni.¹⁷ Fontos különbség az első okhoz képest, hogy ebben az esetben a tehetetlen fél vagy nem tudott a fizikai fogyatékoságáról, vagy nem titkolta el. Nem

12 H. t. r. 158. §.

13 H. t. r. 158. §.

14 H. t. r. 157. §.

15 H. t. r. 159. §.

16 H. t. r. 160. §.

17 H. t. r. 162. §.

számított, hogy a hiány tényleges vagy „ránézésleges” volt. Örökös és orvosolhatatlan tehetetlenségnek nevezték azt, amelyet nem lehetett, vagy csak az adott fél életének kockáztatásával lehetett volna gyógyítani. Ez azonban csak önkéntes lehetett, rákényszeríteni senkit sem lehetett arra, hogy ilyen kezelés alá vesse magát. A férfit orvos, a nőt pedig jó hírű bábának kellett megvizsgálnia. Ha a „szemmel való vizsgálat” megállapította a tehetetlenséget, a házasság megsemmisítését az egyházi ítélkező fórumok nagy valószínűséggel kimondták.¹⁸ Az orvosolható, vagy a házasság után bekövetkezett tehetetlenség esetén azonban nem lehetett kérni a házasság megsemmisítését.

Meg lehetett semmisíteni azokat a házasságokat, amelyek megkötésekor a nő már szüzességét elveszítette, vagy a házasság megkötésekor már mástól terhes volt, és ezt eltitkolta.¹⁹ Bod ehelyütt a bizonyítás kérdésével is részletesen foglalkozott, a tanulmány tematikai keretei miatt azonban ehelyütt ezt nem vizsgálhatjuk.

A sors feletti tévelygésre akkor lehetett kérni a házasság semmisségének kimondását, amikor egy „nemzetes” szolgálhoz vagy jobbágyhoz ment férjhez úgy, hogy azt gondolta róla, hogy nemes, vagy legalább szabad ember. Ennek oka a hibás egyezségeen túl a férfi csalárd szándékában volt, amelyet semmilyen szín alatt nem lehetett pozitívan elbírálni.²⁰ Ezzel az okkal kapcsolatban Degré Alajos rögzítette, hogy a jobbágyoknak nem kellett engedély ahhoz sem, hogy uradalmon kívüli féllal házasságot kössenek, csupán az a házasság volt semmis, amelyet a „sors feletti tévelygésben” kötöttek.²¹

Nem jöhettek létre érvényesen azok a házasságok sem, amelyeket a rokonság tiltott és fel nem menthető fokán kötöttek. Ilyen volt különösen az atyafiság és a sógorság. A házasság semmisségének kimondását a gátló okról való tudományszerzést követően lehetett kérni, mivel a házasságok a közös életet „békes lelki esmerettel” nem folytathatták.²²

A részegség tényállászerűen akkor valósult meg, ha egy embert „álnokul” leitatott és ezáltal megfosztották attól, hogy belássa a tetteinek a következményét, és ebben az állapotban került sor a házasság megkötésére. Ahhoz, hogy ezt a hivatkozást a bíróság elfogadja, arra volt szükség, hogy miután a leitatott, friss házas fél kijózanodott és ismerőseitől megtudta, hogy mi történt vele, „bánják, mit cselekedtek”. Bod ennek okát abban látta, hogy az így kötött házasság esetén nem volt megegyezés, mert az „ítélet nélkül való” volt, tehát az ittas fél nem rendelkezett a kellő belátási képességgel, különösen mivel a fél csalárdság által jutott abba az állapotba, amelyben a házasságot megkötötték. Egyben istentelennek is számított az így megkötött házasság, mivel a csalárdság megfosztotta a házasságot legszentebb díszétől, annak „becsétől”. A szerző végül óvatosságra inti ezekben az ügyekben eljáró bírókat, hogy „az álnok emberektől meg ne csalattassanak”.²³

18 H. t. r. 163. §.

19 H. t. r. 165. §.

20 H. t. r. 168. §.

21 Degré Alajos: Földesúri jogok a jobbágyok házasságkötése körül. Regnum – Egyháztörténeti évkönyv (1942-1943), 5. kötet. Budapest, Stephaneum Nyomda, 1943. 193.

22 H. t. r. 169. §.

23 H. t. r. 170. §.

A Házassági törvényrajz azonban más helyeken is rögzített semmisségre okot adó tényállásokat. Ilyenek voltak azok a házasságok, amelyet keresztyének és nem-keresztyének kötöttek.²⁴ A Házassági törvényrajzban²⁵ a nem keresztyének körében nevesítettek voltak a pogányok, a mohamedán és a zsidó vallások követői. Utóbbival kapcsolatban Bod Péter még László király első dekrétumát is hivatkozta.²⁶ Az erdélyi jogforrások közül az *Approbata Constitutio* vonatkozó rendelkezéseit hozza fel alapul,²⁷ ezúttal nem csak a hatályos jog rögzítése, hanem az erdélyi alkotmánytörténet előzményeit és folytonosságát is hangsúlyozva. A házasságkötés megengedett volt azonban a bevett vallásfelekezetek, tehát a kálvinista, a luteránus, a római katolikus és az unitárius felek között.²⁸

A 19. század közepén Poroszországban kirobbant reverzális vita hamar elterjedt Közép-Európa más országaiban is. A vegyesházasságok problémájára Mária Terézia kora óta folyamatosan megoldandó kérdést jelentett az erdélyi rendek körében. Az 1791. évi LVII. erdélyi törvénycikk értelmében a gyerekeknek nemek szerint kellett követniük szüleik vallását, A reverzálisok bevezetésének kérdését pedig úgy oldotta meg a jogszabály, hogy rögzítette a törvénnyel ellentétes szerződés érvénytelenségét.²⁹ I. Ferenc ezt a helyzetet rendeletileg oldotta fel, amikor kijelentette, hogy a házasságokat katolikus pap előtt kell megkötöni, illetve a katolikus egyházi bíróságok hatáskörébe tartozik azok felbontása.³⁰ A számos 19. század első felén lezajlott vita ellenére a konfliktus feloldatlan maradt egészen az 1868. évi LIII. törvényig.³¹

A házasság felbontása

A házasság felbontásának központi eleme a házassági hűség megtörése és a paráznaság volt, ez képezte egyben a legfontosabb bontóókot is. Paráznaságot valósított meg minden cselekmény, amellyel a házassági hűséget megszegték, vagy sértették.³²

A házasságtörés (*adulterium*) lehetett nyilvános (*manifestum*), vagy terhes gyanún alapuló (*graviter praesumptum*). Nyilvános házasságtörést akkor követtek el, amikor

24 1.–1882. H. F. Sz. Utasítás, 3. §. a)

25 H. t. r. 137. §.

26 Szent László Király Dekrétomainak Első Könyve, 10. Fejezet a zsidókról, ha keresztyén asszonyt vesznek társul magokhoz Márkus Dezső, Kolosvári Sándor, Óváry Kelemen: 1540–1848. évi erdélyi törvények. Budapest, Franklin-társulat, 1900. *Approbata Constitutio*, 3. rész, 1. cím, 1. articulus (a továbbiakban: A. C. 3. 1. 1.)

27 *Approbata Constitutio* 1. rész 1. cikk 4. artikulus In. Márkus Dezső, Kolosvári Sándor, Óváry Kelemen: 1840–1848. évi erdélyi törvények, Budapest, Franklin-társulat, 1900, 10–11. és 1. 4. 1. A Judaizánsok felől (a továbbiakban: A. C. 1. 1. 4.)

28 A. C. 1. 1. 2.

29 1791. évi erdélyi LVII. törvénycikk a vegyesházasságokból született gyermekekről

30 Nemes István: Reverzális-instrukció és vita a vegyes házasságokról az 1841-42. évi erdélyi diétán. *Studia Theologica Transsylvaniaensia* 14. évf. 2011. 2. sz. 239–242.

31 A magyarországi helyzet rövid összegzéséhez lásd: Kérészy Zoltán: A hercegprímás bejelentett házassági törvényjavaslatáról. *Protestáns Szemle*, 1935. 272.

32 H. t. r. 180. §.

magát a tényállás alapjául szolgáló cselekményt hiteles tanúk közvetlenül látták, és a bírák előtt vallomásukban elő is adták a történeteket. Ezt az adott perben eljáró bírának kifogáson felülinek kellett elfogadniuk.³³ A Házassági törvényrajz 181. §-a fogalmazta meg az állított, vagy terhes gyanún alapuló paráznaság fogalmát, ami szerint erős bizonyítékokkal lehet alátámasztani, hogy valamelyik házastárs paráználkodott, tanú azonban nem tudja a házasságtörés cselekményét a nyilvános paráználkodás esetén bemutatott közvetlenséggel alátámasztani. Bod rögzítette, hogy az erős gyanú már elegendő volt ahhoz, hogy a protestáns felekezetek ilyen esetben kimondják a házasság felbontását. Ilyen volt például, ha a férj egy prostituálttal megszökött, egy ágyban találták őket, vagy „egyedül az egyedül valóval, mezitelenen a mezitelennel, titkos, és arra alkalmas rejtekhelyekben, kikeresett órákon” látták.³⁴ Már az is kimerítette a tényállást, ha a feleség egy férfit azzal a céllal fogadott ágyába, hogy azzal paráználkodjon. Fontos kiemelni, hogy a jogilag védett elem a házassági hűség volt, tehát a tényállás megvalósulásához nem volt szükséges az, hogy a nemi aktus során gyermek foganjon.³⁵

Ugyancsak házasság-felbontási ok volt az elhagyás, amely lehet rosszakaratú (desertio malitiosa),³⁶ vagy hűtlen (desertio infidelis).³⁷ Az elhagyás témaköre számos részkérdést magában foglalt, úgy mint az fogságba esett, börtönbe vetett, vagy eltűnt házas fél, illetve annak hazatérése.³⁸ A bontóok teljes körül áttekintése azonban – kiterjedtsége miatt – meghaladná jelen munka kereteit.

Az élet ellen való törést (insidiae vitae structae) a Házassági törvényrajz igen szigorúan vette: „*Nints elégséges ok, melyeknél fogva az Egyházi Bírák – az okossággal edgyezőleg – avagy csak időhaladékkal az ártatlan eleibe ily Törvényt szabhassanak: hogy a néki lest hányóhoz menjen vissza, a kinél mindenkor készen áll az igen igazságos félelem mentsége. [...] Hogy azért néki az élet gyötremül, és a halál vigasztalásul ne legyen – a legigazságosabb elválasztásnak helye léssen.*”³⁹

A házassági tartozás megtagadása (denegatio debiti conjugalis) a hűtlen elhagyáshoz hasonló megítélés alá esett, mivel az ugyanúgy megtörte a házassági hűséget, mint a helyváltoztatás az elhagyásnál. Megvalósulásához az kellett, hogy a házasságot elhálják, tehát az együttlétnek meg kellett történnie, és ezt követően kellett megszakadnia, illetve az szükségeltetett, hogy a házassági tartozást megtagadó félnek ne legyen igazi oka a tartozkódó magatartásra, csupán a „megátalkodottság”. Az ilyen ügyekben eljáró bírák figyelmét felhívja arra, hogy lépcsőnként kell kikérdezni a makacs felet, azért, hogy a lappangó okot meg tudják állapítani. Előfordult, hogy így olyan információ jutott a bíróság tudomására, amely alapján az addig felperest „alperesítették.” Ha nem volt

33 H. t. r. 177. §.

34 H. t. r. 181. §.

35 H. t. r. 182. §.

36 H. t. r. 184. §.

37 H. t. r. 202. §.

38 H. t. r. 186. §. Bod a következő részben arra is iránymutatást ad, hogy a bírónak hogyan kell eljárniuk, hogy megismerjék a történeteket. H. t. r. 187. §.

39 H. t. r. 203. §.

oka a házassági tartozás megtagadásának, akkor az ártatlan félnek vissza kellett adni a szabadságát, lehetőséget adva neki arra, hogy új, „szerencsésebb” házasságot kössön, a vétkes felet pedig megbüntették.⁴⁰

Válási okot képez, ha a nő magát mesterségesen, vagy szerek bevitelével a conceptiora és így a gyermekszülésre képtelenné tette. A Házassági törvényrajz szerint nem csak abban az esetben számított a házassági hűség elleni vétségnek, ha a feleség nem akart gyermeket vállalni, hanem akkor is, ha korábban a gyermekszüléstől való félelmében orvosi szereket használt, és ebből kifolyólag több alkalommal is szellemileg sérült gyermeket hozott világra, és ennek elkerülése érdekében idézte elő a gyermekvállalásra alkalmatlan állapotát.

Három feltételnek kellett tehát érvényesülnie. A magtalanság nem lehetett természetes, azt szándékosan kellett előidézni. A szándékosságnak egyértelműnek kellett lennie, és a gyermekvállalásra képtelen állapotot „lassú lépésekkel” kellett előidézni. Bod az egyházi törvényekre hivatkozva elveszi a mérlegelés körét az ítélkező bírótól: „*Nints is annak többé helye hogy birói tekinteten kívül, jó indulatu kedvezésből válás essék.*”⁴¹

Változások a 19. századi erdélyi református egyházjogban

A II. József által 1783-ban kiadott és Erdélyben 1786-ban bevezetett Ehepatent – és ezzel a házassági ügyek világi bíróságok általi ellátása – öt évig volt hatályban, ezt követően újra a felekezeti anyagi és eljárási jog érvényesült. A rövid ideig történő alkalmazása azonban jelentős hatást gyakorolt a református házassági jogra is.

Dósa Elek egyházjogi munkájában tizenkét okot sorolt fel a semmisség kimondására, több helyütt azonban már nem csupán a Házassági törvényrajz volt a hivatkozott forrás, hanem már a Házassági pátens hatása is megfigyelhető.

Az első semmisségi ok az atyai, gondnoki vagy katonai hatalom alatt álló személyeknek a felettük hatalmat gyakorló személy beleegyezése nélkül kötött házassága volt.⁴² Semmis volt a keresztény és nem keresztény közötti házasság, a fennálló házasság megszűnése előtt kötött más házasság,⁴³ a rokonság és sógorság és a tiltott ízeiben állók közti házasság, ha azt felmentés nem előzte meg, a rabló és rablott közti házasság, ha az elrablott az egybekötés előtt, szabadon nem nyilvánította szándékát a házasságra.⁴⁴ Ugyancsak semmis volt a nős paráznák közt kötött frigy,⁴⁵ ebből kifolyólag az így fogant gyermek törvényesítésére

40 H. t. r. 205. §.

41 H. t. r. 208. §.

42 A szülői beleegyezést a H. t. r. rögzítette, a katonai felettes beleegyezéséhez: II. Józsefnek házassági rendelkezései melyek 1786-dik Eszt. Mártius 6-kán tétettek, és Magyarországon Az 1791-beli Diaetának 26-dik Czikkelye által megerősítetttek. In.: Bod–Benkő i.m. 207–235. (a továbbiakban: J. R.) 20. §.

43 J. R. 11. §.

44 J. R. 17. §.

45 J. R. 18. §.

sem volt lehetőség.⁴⁶ arra és az házasság is, amelyre a meggyilkolt fél életben lévő társa a gyilkossal vagy a „gyilkolattóval” lépett.⁴⁷ A bolondok és a részegek öntudatlan állapotban kötött házassága sem jöhettek létre érvényesen, ahogyan az a házasság sem, amelyet az egyik fél testi tehetetlensége miatt nem tudtak elhálni. Azon házasságok, melyekben a felek megegyezése hiányzik, mint például a tévedésből kötött, csalárdság vagy ellenállhatatlan félelem által kötött házasságok. A házasság megsemmisítését követelheti a férj, ha bebizonyítja, hogy a nő más által, egybekelésük előtt, szüzességét már elvesztette, vagy teherbe is esett, és a férj a tudomásszerzést követően azonnal feljelentette feleségét.

Azokat a házasságokat is meg lehetett semmisíteni, amelyek az egyik fél „dühösségének”, eszelősségének, vagy fertőző betegségének eltitkolásával kötöttek. A Bod Péternél rögzített eltitkolt státuszkülönbség miatti semmisségi okra az 1791. évi XXVI. erdélyi törvénycikket⁴⁸ követően csupán annyiban lehetett hivatkozni, amennyiben az egyik fél a valóságosnál magasabb rangúnak hazudta magát és így, csalárd módon kötött házasságot.⁴⁹

Dósánál a házasság felbontása szolgáló ok volt a nősparáznaság, a hűtlen elhagyás, a házastárs élete elleni törés, a házassági tartozás megtagadása és ha az asszony magát mesterségesen és készakarva a gyermekszülésre alkalmatlanná teszi.⁵⁰ Bontó ok volt továbbá az engesztelhetetlen gyűlölet is, amelyről a későbbiekben bővebben foglalkozom.

Kolosváry Sándor szinte teljes egészében átvette Dósa házasság megsemmisítésére és felbontására vonatkozó klasszifikációját, azzal a különbséggel, hogy megkülönböztette a házastárs élete ellen való törést, amely alatt azokat a gonosz szándékú merényleteket értette, amelyek az élet ellen akár titokban – „lest-hányás”, méreg stb. útján – akár nyíltan, tehát személyesen a házastárs, vagy felbérelt személy által követtek el, és a durva kegyetlenkedés (nimia saevities) tényállását, amely alatt olyan vétkes cselekményeket értett, amelyek a test épségét, egészségét vagy a házastárs életét veszélyeztették.⁵¹

Az erdélyi református Házassági Főtörvényszék 1882. június 4-én Kolozsváron adta ki a házassági válóügyek ellátására vonatkozó utasítását,⁵² amely az addigi ítélkezési gyakorlat tapasztalatai alapján rögzítette a házassági törvénykezés legfontosabb anyagi, eljárásjogi és szervezeti szabályait. Fontos megjegyezni, hogy a házassági jog legjelentősebb forrása – ahogyan az utasításban megtalálható számos hivatkozás is mutatja – továbbra is Bod Péter Házassági törvényrajza maradt: „*A felsorolt válási okokra*

46 Dósa Elek: Erdélyhoni jogtudomány. Kolozsvár, Stein, 1861. II. 69–70.; Reiner János: Az utólagos házasság általi törvényesítés. Jogtudományi Közlöny, 1911. 28. sz. 244.

47 J. R. 19. §.

48 1791. évi erdélyi XXVI. törvénycikk a jobbágyok örök időkre való személyes lekötöttségének az eltörléséről és a nekik bizonyos föltételek alatt megengedett szabad költözésről

49 Dósa Elek: Erdélyhoni evangelico-reformátusok egyházi jogtana, Pest, Osterlamm Károly, 1863, 134–136.

50 Dósa (1863) i.m. 138–140.

51 Kolosváry Sándor: Az erdélyi ev. ref. egyházkerület egyházjoga. Kolozsvár, Stein, 1877. 466.

52 1.–1882. H. F. Sz. Utasítás a házassági válóügyek ellátására nézve az erdélyi evang. reform. egyházkerületben. (a továbbiakban: 1.–1882. H. F. Sz. Utasítás)

*vonatkozó e pontozatok csupán tájékoztatásul szolgálnak, döntő erővel továbbra is az eddigi hatályban volt törvény, a Syn. Jur. Conn. birván.*⁵³

Semmis volt az Utasítás szerint a keresztyének és nem-keresztyének közötti házasság, a kánonok által a rokonság tiltott és egyáltalán fel nem menthető ízben, és az öntudatlanul kötött házasság, amelyek lehettek „eszélősség” vagy részegség általi. Azok a házasságok is semmisek voltak, amelyek orvosilag, illetőleg bába által bebizonyított akár abszolút, akár relatív tehetetlenség miatt nem tudtak elhálni, és a személy iránti tévedésből, csalárdságból kötött házasságok is. A félelemből kötött házasság, amelyet akár erkölcsi akár anyagi erőszak hozott létre ugyancsak nem jöhetett létre érvényesen. Megsemmisítendő volt az olyan házasság, amelynek megkötésekor szívfogást, örültségi rohamokat, titkos, vagy fertőző betegségeket eltitkolták, illetve azok, amelyeknek megkötésekor a nő már szüzességét elveszítette, vagy már mástól terhes volt. Erre az okra csak akkor lehetett hivatkozni, ha a férj erről korábban nem tudott, a tudomásszerzést követően pedig „azonnal élt is a jogorvoslattal” mintha elmulasztott, hallgatólagos elengedésnek tekintették, és megbocsájtással egyenlően vették.⁵⁴

A bontó okok között szerepelt a házasságtörés, amely lehetett nyilvános (manifestum), vagy terhes gyanún alapuló (graviter praesumptum), az elhagyás, amely lehetett rosszakaratú (desertio malitiosa) vagy hűtlen (desertio infidelis), az élet ellen való törés (insidiae vitae structae) és a házassági tartozás megtagadása (denegatio debiti conjugalis). A házasság felbontására okot képez továbbá, ha a nő magát mesterségesen, vagy szerek bevételeivel gyermekszülésre képtelenné tette.⁵⁵

Noha kialakulásában utolsó, azonban az egyik legjelentősebb bontó ok volt az engesztelhetetlen gyűlölség (capitale vel: invisible odium, aut insuperabilis aversio).⁵⁶ A hivatkozott rész a kérdést érintve, azonban a korábbi egyértelmű szabályozást mellőzve ekként fogalmazott: *„Vagyon é az egy mással roszszul edgyezők között minden kor helye az elválásnak? Nintsen. Néha ugyan is oly okok adatnak fel, melyek az igazi elválás végbe vitelére nem elégségesek: mindazáltal a’ megtörténtekekhez képest, néha a Birált intézetén kívül is igaz válást hajtanak végre. Mivel igen ritkán esik az meg, hogy az egyszer ily módon külön vettettek, többé az edgyütt lakást megújítsák.*⁵⁷ Az idézett rendelkezés csupán a separatio a thoro et mensa-t engedélyezi ebben az esetben.

Mind Dósa, Kolosváry, mind pedig Szehlo⁵⁸ egyet értenek abban, hogy az engesztelhetetlen gyűlölség tényállásának valódi forrása a II. József által kiadott Ehepatent.⁵⁹

53 1.–1882. H. F. Sz. Utasítás, 4. §.

54 1.–1882. H. F. Sz. Utasítás, 3. §.

55 1.–1882. H. F. Sz. Utasítás, 4. §.

56 1.–1882. H. F. Sz. Utasítás, 4. §. d)

57 H. t. r. 216. §.

58 Dósa (1863) i.m. 139.; Kolosváry (1877) i.m. 166–177.; Szehlo A házassági elválás joga Magyarországon és az ország erdélyi részeiben gyakorlati használatra. Budapest, Franklin-társulat, 1890. 67.

59 57. §. „A házassági kötelék felbontását azon esetben is megengedjük, ha a hitvestársak között halálos gyűlölség vagy leküzdhetetlen ellenszenv keletkezett, és mind a két fél kívánna

Sztehlo hozzátette, hogy az Utasítás helytelenül hivatkozta a Házassági törvényrajzot, a valódi okot inkább abban keresendő, hogy a magánjog más területeihez hasonlóan az egyházi törvényeket figyelmen kívül hagyó uralkodói rendelkezéseket ki akarták iktatni, és az uralkodó gyakorlatot az egyház régi törvényeire kívánták visszavezetni.

Összegzés

Az erdélyi református házassági jog legfontosabb forrása a polgári házasság bevezetéséig a Bod Péter által megalkotott Házassági törvényrajz maradt. A házasság semmiségére és felbontására alapul szolgáló okokban számos változás figyelhető meg. Jelentős hatást gyakorolt a II. József által kiadott Házassági pátens is, amelyet a 19. századi egyházjogtudomány is elfogadott. Az 1882-es erdélyi református házassági főtvényszéki Utasítás azonban csak Bod művét akceptálta, amelynek indoka az idegen jog kizárása és ezáltal az egyházi autonómia védelme volt.

az elválást. De az ily esetekben a bíróságok a kért felbontást soha se engedjék meg azonnal, hanem előzetesen valamely időre az asztal- és ágytóli elválasztást fogják elrendelni, és azt a körülményekhez képest ismétlendik is.”

A SZEMÉLYES ADATOKKAL ÖSSZEFÜGGŐ JOGÉRVÉNYESÍTÉS AZ ÉRINTETT HALÁLÁT KÖVETŐEN – MÉRLEGEN AZ INFOTV. 25.§-A

1. Bevezetés

2018. július 26-án lépett hatályba az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) azon módosítása², melynek célja, hogy

- a) a bünygi adatvédelmi irányelv³ rendelkezéseit a magyar jogba átültesse;
- b) az általános adatvédelmi rendelet⁴ (a továbbiakban: GDPR vagy Rendelet) rendelkezései végrehajtásának feltételeit, így elsősorban a Rendeletben meghatározott jogintézmények alkalmazásához szükséges eljárási szabályokat biztosítsa;
- c) az uniós jog hatálya alá nem tartozó adatkezelési jogviszonyok tekintetében alkalmazandó anyagi és eljárási jogi szabályokat meghatározza, ezzel biztosítva a magyar joghatóság alá tartozó adatkezelési jogviszonyok teljes körének hézagmentes szabályozottságát; valamint
- d) az érintett halálát követően a személyes adatokkal összefüggő egyes jogosultságok érvényesítésének rendjét meghatározza.⁵

A törvénymódosítás indokolásában részletesen kifejtett változtatási tárgykörök közül kiemelkedik a d) pontban meghatározott, mely az érintettek halálát követően, az általuk vagy róluk életükben generált, – offline vagy online; papír alapú vagy digitális – személyes adatok posztumusz jogi sorsát kívánja rendezni, és mely rendelkezések

1 A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolája hallgatója.
2 2018. évi XXXVIII. törvény az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvénynek az Európai Unió adatvédelmi reformjával összefüggő módosításáról, valamint más kapcsolódó törvények módosításáról

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

4 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről

5 Bővebben lásd: T/623. számú törvényjavaslat indokolása

egyértelműen nóvumnak számítanak a magyar jogrendszerben. Jelen tanulmány keretei között az új szabályozási keretek megalkotása mögött húzódó jogalkotói szándékok és motivációk feltárásával, a magyar jogrendszerben fellelhető szabályozási előzményekkel, valamint az Infotv. 25.§-ába beemelt rendelkezések értékelésével foglalkozunk részletesen.

2. Előzmények

A kodifikációs gépezetet beindító indikátorokat két csoportra oszthatjuk: társadalmi és jogi (jellegű) előzményekre.

A személyes adatokkal az érintettek halálát követően történő rendelkezés lehetőségeinek jogi keretek között történő rendezését elsődlegesen az internet, és különösen azon webkettes felületek megjelenése indokolta, ahol a jogalanyok szabadon – természetesen a hatályos jogszabályok és az egyes platformok szolgáltatói által meghatározott szabályzatok keretei között – tehetnek közzé információkat valós szerkesztői kontroll nélkül. A közösségi oldalakon és applikációkban, a blogokon és egyéb, nagy közönség számára elérhető információmegosztási felületeken tömegesen termelődnek olyan tartalmak (személyes adatok), melyek megosztását az adott pillanatban jó döntésnek gondolják az érintettek, a későbbiekben azonban változhat ez irányú véleményük. Halálukat követően pedig kifejezetten káros vagy kellemetlen lehet azok nyilvánosság számára való hozzáférhetősége az emléküket ápoló, életben maradt hozzátartozók, barátok számára. A XXI. század emberének internethasználati szokásai tehát gondolkodásra késztették a tudomány művelőit, és némi fáziskéséssel a jogalkotó entitásokat is, mely folyamatok eredményeképp mind nemzeti, mind európai uniós szinten felszínre kerültek a személyes adatok halál utáni jogi sorsát rendezni kívánó törekvések.

Kronologikus sorrendben haladva, hazánkban az első szabályozási előzmény „töredéket” a szabályozott elektronikus ügyintézési szolgáltatásokról és az állam által kötelezően nyújtandó szolgáltatásokról szóló 83/2012. (IV. 21.) Korm. rendelet 135.§-ában találtuk.⁶ E jogszabályban az Ügyfélkapu fiók sorsának és tartalmának halál utáni rendezésének szabályai kerültek meghatározva, ezen belül az az eljárásrend, amely alapján a hagyatéki eljárás során a közjegyző kiadhatta a hozzáféréshez szükséges titkosító kulcspárt az Ügyfélkapu fiók tartalmához az örökösök részére.

Az elhunytak személyes adataival kapcsolatos másik egzakt jogi fejlemény a személyes adatok egy különös kategóriáját képező adattípushoz⁷ kapcsolódik: az érintet-

6 A kormányrendelet vonatkozó szakasza 2012. január 1. és 2016. január 1. között volt hatályban, ezt követően az elhunyt fiókjának tartalmát törölni volt köteles a tárhely szolgáltatója.

7 Infotv. 3.§ 3. különleges adat: a személyes adatok különleges kategóriáiba tartozó minden adat, azaz a faji vagy etnikai származásra, politikai véleményre, vallási vagy világnézeti meggyőződésre vagy szakszervezeti tagságra utaló személyes adatok, valamint a genetikai adatok, a természetes személyek egyedi azonosítását célzó biometrikus adatok, az egészségügyi adatok és a természetes személyek szexuális életére vagy szexuális irányultságára vonatkozó személyes adatok;

tek a halálát és az azt esetleges megelőző gyógykezelésük körülményeivel kapcsolatos egészségügyi adatok, melyek kezelésének szabályait természetesen a mindenkor vonatkozó egészségügyi jogszabályoknak kell meghatározniuk. A GDPR hatályba lépésével diszharmónia és ellentmondás alakult az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény (Eüak.) „egészségügyi adat” definíciója, és a Rendelet azonos tárgyú definíciója között⁸, mely ellentmondást a „GDPR salátának” nevezett, az Európai Unió adatvédelmi reformjának végrehajtása érdekében szükséges törvénymódosításokról szóló 2019. évi XXXIV. törvény 2019. április 26-i hatályba lépésével rendeződött: hatályon kívül helyezésre került az Eüak. definíciója, és egyúttal a törvénybe beemelésre került a 3/A. § mely szerint az elhunyt személy elhalálozásának körülményeire és a halál okára vonatkozó, valamint az elhunyt személyre vonatkozó egészségügyi dokumentációban foglalt személyes adat kezelésére az egészségügyi adat és az egészségügyi dokumentációban foglalt személyes adat kezelésére vonatkozó kötelező európai uniós jogi aktusban vagy jogszabályban foglalt szabályokat kell alkalmazni.⁹

Ezt követően egyéb, a személyes adatok posztumusz jogi sorsát rendező jogszabályhely nem lépett hatályba hazánkban, így annak az ellentmondásnak sem került sor a kodifikáció útján történő feloldására, mely szerint az adatvédelmi jogi logika általánosan elfogadott szabályai – így a magyar adatvédelmi jogszabályok – szerint személyes adatai csak természetes személynek lehetnek, így ahogy az elhunyt halálával jogképessége megszűnik, úgy személyiségi jogainak sem lesz a továbbiakban alanya, és az Infotv. által számára biztosított jogosultságaival sem élhet ezen adatai vonatkozásában.

A fentiekben ismertetett két kodifikációs fejlemény között, jogi „jellegű” indikátorként értékelhetjük azt a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz (a továbbiakban: NAIH) 2015. őszén érkezett beadványt, mely a hatályos adatvédelmi szabályok hiányosságaira és ellentmondásaira irányították a jogalkalmazó hatóság figyelmét. Ezen beadvány eredményeképp bocsátott ki a NAIH egy ajánlást az online adatok halál után jogi sorsáról.¹⁰ Az ajánlásban a NAIH elnöke felhívta az igazságügyi minisztert, hogy „vizsgálja meg a lehetőségét egy olyan jogalap és eljárásrend kidolgozásának, amely [az ajánlásban megfogalmazott, a személyes adatokhoz kapcsolódó egyes jogosultságokkal] ruházná fel az elhunyt hozzátartozóit és örököseit az Infotv.-ben meghatáro-

8 JÓRI András (Szerk.): *A GDPR magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC, 2018. (55.)

9 Az Eüak. 7.§ (5) bekezdése azt is meghatározza, hogy ki és milyen feltételekkel gyakorolhatja az elhunyt egészségügyi adataival kapcsolatosan az egyes, GDPR alapján fennálló betekintési és másolatkészítési jogokat az érintett halálát követően. Ezt kiegészíti a 7.§ (7) bekezdése, mely alapján az érintett halála esetén törvényes képviselője, közeli hozzátartozója, valamint örököse - írásos kérelme alapján - jogosult a halál okával összefüggő vagy összefüggésbe hozható, továbbá a halál bekövetkezését megelőző gyógykezeléssel kapcsolatos egészségügyi adatokat megismerni, az egészségügyi dokumentációba betekinteni, valamint azokról - saját költségére - másolatot kapni.

10 https://www.naih.hu/files/Ajanlas_online-adatok-halal-utani-sorsarol.pdf (letöltés ideje: 2019.05.23.)

zott alapelvek és előírások minél teljesebb érvényesülésének megteremtése érdekében”.

A fentiekkel párhuzamosan a GDPR kidolgozása során is észlelték a rendelet-tervezet elkészítésében közreműködő szakemberek a társadalmi igényt az eddigiekben bemutatott kérdéskör rendezésére, melynek eredményeképp annyi előrelépés történt a rendelet szövegezése során, hogy a Rendelet (27) preambulum bekezdése alatt megjelent az a rendelkezés, amely szerint a Rendeletet nem kell alkalmazni az elhunyt személyekkel kapcsolatos személyes adatokra, és az elhunyt személyek személyes adatainak kezelésére vonatkozó szabályok megalkotása a tagállamok hatáskörébe tartozik. Így a GDPR nem foglalkozott érdemben az általunk vizsgált témakörrel, azonban – kissé burkoltan – felhívta a nemzeti jogalkotókat, hogyha rendezni kívánják ezt a kérdést, akkor azt saját hatáskörben tegyék meg.

3. Infotv. 25.§

Az Infotv. II/A. Fejezet 9. alfejezetében kerültek tehát meghatározásra a személyes adatokkal összefüggő jogok érvényesítésének szabályai az érintett halálát követően. A 25.§ négy bekezdésében a jogalkotó a következő kérdéseket kívánta kodifikáció útján rendezni.

Az érintett halálát követően öt éven belül az érintett által arra ügyintézési rendelkezéssel, illetve közokiratban vagy teljes bizonyító erejű magánokiratban foglalt, az adatkezelőnél tett nyilatkozattal¹¹ meghatalmazott személy jogosult érvényesíteni az elhunytat¹² életében megillető jogokat. Ezen jogosultságokat az Infotv. 14. § b)-e) pontjai (hozzáféréshez való jog; helyesbítéshez való jog; az adatkezelés korlátozásához való jog; törléshez való jog), illetve – a Rendelet hatálya alá tartozó adatkezelési műveletek esetén – a GDPR 15-18. és 21. (hozzáférési jog; helyesbítéshez való jog; törléshez való jog; korlátozáshoz való jog; és tiltakozáshoz való jog) cikkei határozzák meg.

Ilyen meghatalmazó nyilatkozat hiányában is jogosult az elhunyt érintett a Polgári Törvénykönyv szerinti közeli hozzátartozója az elhunyt személyes adatainak helyesbítésére és kiegészítésére, továbbá a GDPR hatálya alá tartozó adatkezelési műveletek esetén a Rendelet 16. és 21. cikkében meghatározottak szerint a helyesbítés és tiltakozási jog gyakorlásra. Továbbá, ha az adatkezelés már az érintett életében is jogellenes volt vagy az adatkezelés célja az érintett halálával megszűnt, az Infotv. 14. § d) és e) pontjában (az adatkezelés korlátozásához való jog; törléshez való jog), a GDPR hatálya alá tartozó adatkezelési műveletek esetén a Rendelet 17. és 18. cikkében meghatározott (törléshez való jog; korlátozáshoz való jog), az elhunytat életében megillető jogokat is érvényesíteni lesz jogosult a közeli hozzátartozó, szintén az érintett halálát követő öt éven belül.¹³

11 Ha az érintett egy adatkezelőnél több nyilatkozatot tett, a későbbi időpontban tett nyilatkozattal.

12 Ehelyütt a jogszabályszöveg az álláspontunk szerint a stilisztikailag nem túlságosan tapintatos „elhaltat” kifejezést használja.

13 Az érintett jogainak ezen esetben az a közeli hozzátartozó jogosult érvényt szerezni, aki e jogosultságát elsőként gyakorolja.

Az adatkezelővel szembeni, valamint a Hatóság, illetve bíróság előtti eljárások során, amennyiben az elhunyt érintett jogait az általa meghatalmazott vagy kijelölt személy, ennek hiányában Ptk. szerint hozzátartozó gyakorolja, úgy ezen személyt ugyanazon jogok illetik és kötelezettségek terhelik, mint amelyeket az Infotv. az érintett részére megállapít.¹⁴

Az adatkezelő az érintett Polgári Törvénykönyv szerinti közeli hozzátartozóját kérelemre tájékoztatni köteles arról, hogy az elhunyt jelölt-e ki olyan személyt hozzá címzett nyilatkozatával, aki az őt életében megillető jogokat gyakorolhatja, valamint kijelölés hiányában, ha a közeli hozzátartozó jár el és gyakorolja a fentiekben leírt jogosultságait, őt szintén tájékoztatni arról az adatkezelő, hogy milyen intézkedéseket tett a közeli hozzátartozó kérésének eleget tétel céljából. E szabályok azonban nem alkalmazhatóak akkor, ha azt az érintett életében tett nyilatkozatában korábban megtiltotta.

Az Infotv. fenti bekezdésében foglaltakat tehát összefoglalhatjuk aképpen, hogy

- a) előrelátó érintettek még életükben tehetnek intézkedéseket annak érdekében, hogy haláluk esetén személyes adataik védelme és jogszerű kezelése érdekében egy általuk kijelölt személy felléphessen;
- b) ilyen kijelölés hiányában is van korlátozott körben lehetősége az elhunyt hozzátartozójának arra, hogy az elhunyt személyes adatainak kezelését jogszerű mederbe terelje, vagy azt az adatkezelővel megszüntettesse;
- c) a fenti jogszabályok érvényesüléséről az adatkezelő tájékoztatni köteles a közeli hozzátartozót; továbbá
- d) az Infotv. e szakaszban meghatároz néhány eljárási szabályt az a-c) pontokban említett jogosultságok érvényesítésére.

4. Értékelés és összegzés

Bemutatásra kerültek tehát az Infotv. 25.§-a elfogadásának előzményei, és az e jogszabályi egységben bevezetett szabályozás. Így nem maradhat más hátra, mint a jogalkotó által választott kodifikációs megoldást és annak megvalósítását kritikai vizsgálat alá vonjuk.

Mindenekelőtt egyet kell értenünk Jóri Andrással, aki dogmatikai alapon fogalmaz meg kritikát a szabályozással szemben. Az Infotv. személyes adat definíciója továbbra sem terjed ki az elhunyt személy adataira, azok kizárólag természetes személyhez kapcsolódhatnak. Így az elhunyt személyes adatai sem az Infotv., sem a Rendelet hatálya nem esnek. Így ezen adatokra nem terjednek ki ezen adatvédelmi jogszabályokban meghatározott garanciák és védelmi mechanizmusok sem. E körülménnyel szemben pedig azt látjuk, hogy az Infotv. 25.§-a mégis olyan, erős jogalapokat igénylő jogokat biztosít a hozzátartozók vagy meghatalmazottak számára, amelyek a GDPR rendszeré-

14 Az érintett jogait érvényesítő személy az érintett halálának tényét és idejét halotti anyakönyvi kivonattal vagy bírósági határozattal, valamint saját személyazonosságát - és közeli hozzátartozói minőségét - közokirattal igazolja.

ben is csak bizonyos jogalapokon kezelt adatok esetében érvényesíthetők.¹⁵

Az adatvédelmi jog gyűjtőnévvel illetett egyes, személyes adatokkal kapcsolatos jogosultságok tehát kizárólag elő, természetes személyt illelhetnek meg, mivel ezen jogok érvényesítése aktív, tevőleges magatartást feltételez az érintett részéről (ti. éljen e jogaival). Az érintett halálával ezen jogai tehát megszűnnek, innentől pedig minden olyan cselekménnyel szemben, amely az elhunytat életében megillető személyiségi jogainak megsértését valósítja meg, a kegyeleti jog polgári jogi eszközeivel van lehetősége fellépni a hozzátartozóknak. Dogmatikailag tehát nem tiszta, és az adatvédelmi jog szabályozási logikájával megy szembe az Infotv. 25.§-a.

Túllépve a dogmatikai alapproblémán, Jóri András kritikáját mi egy további szemponttal is ki kívánjuk egészíteni, amely arra vonatkozik, hogy a jogalkotó bár látszólag egy, a modern társadalom működésével kapcsolatosan felmerülő igény kielégítésére próbált megoldást találni, mégis elfeledkezett például azon alapvető szempont beemeléséről a szabályozásba, hogy az az online vagy digitális (elektronikus) alapon kezelt adatokra is hézagmentesen alkalmazható legyen. Bár a jogszabály szövege így értelmezésünk szerint ugyan minden formában megvalósuló személyes adatkezelésre vonatkozik, mégis fontosnak tartottuk volna a differenciálást például az online megvalósuló adatkezelésekre – így különösen a közösségi oldalak szolgáltatói tekintetében – hiszen itt sokkal gyorsabb kommunikációs csatornák útján lenne lehetőség a jogérvényesítésre, és sokkal nagyobb közönség előtt zajlik a diskurzus, így a hozzátartozók kiemelt érdeke lehet az egyes személyes adatok mielőbbi eltávolítása az oldalról (ahogy azt látjuk a személyiségi jogokat sértő tartalmak eltávolítására vonatkozó szolgáltatókat terhelő kötelezettségek esetében). Álláspontunk szerint a jogszabályhelyben megfogalmazott jogosultságok gyakorlati érvényesíthetősége a jelentős gazdasági és információs erőfölényben lévő adatkezelők (pl. Facebook) esetében erősen kérdéses.

A jogalkotó minden bizonnyal áttekintette más államok és jogrendszerek szabályozási megoldásait, és azok logikája mentén alakította az Infotv. vonatkozó szabályozását, mely egy szakaszba került szintetizálásra. A NAIH 2015-ös ajánlásában is utal az Amerikai Egyesült Államok jogrendszerének megoldásaira, melyek mind tagállami, mind szövetségi szinten tesznek kísérletet az online személyes adatok posztumusz jogi sorsának rendezésére kodifikációs eszközökkel. Előbb nyolc tagállam épített be – jellemzően polgári jogi – szabályozásába az elhunyt személyes adataival kapcsolatos jogérvényesítési garanciákat, majd szövetségi szinten került sor 2014. őszén a kérdés rendezésére a *Uniform Fiduciary Access of Digital Assets Act* útján. A törvény rendkívül részletes értelmező rendelkezéseket követően az eljárni jogosult személyek egyes csoportjaira lebontva határozza meg azok kötelezettségeit és jogait az elhunyt (vagy cselekvőképtelen) személy online adataihoz való hozzáféréssel kapcsolatosan. Így külön szabályozás vonatkozik a hagyaték gondnoka, illetve végrehajtója, a cselekvőképtelen személy gondnoka, meghatalmazott ügyvéd és bizalmi vagyonkezelő eljárása esetén az elhunyt hátrahagyott adatainak kiadására. Az eljárni jogosult személy – legyen a fent

15 Jóri 2018. (56-57)

felsoroltak bármelyike – a felhasználó és az adatkezelő között létrejött szolgáltatási szerződés alanyának minősül, őt azok a jogok illetik meg, mint melyek illetnék a felhasználót. Így – az alkalmazandó adatvédelmi törvények rendelkezéseinek figyelembe vételével – kérheti az adatkezelőtől, hogy az a felhasználó elektronikus kommunikációjának tartalmát tegye megismerhetővé számára.¹⁶ Tehát a magyar szabályozás annyiban hasonlóságot mutat az amerikaihoz, hogy az elhunyt által még életében kijelölt vagy jogszabályban meghatározott alanyi kört tesz jogosulttá a személyes adatokkal kapcsolatos posztumusz jogérvényesítésre, azonban a két szabályzás dogmatikailag eltérő alapokon nyugszik. A magyar jogszabály az elhunyt személyes adataival kapcsolatos egyes jogosítványokat terjeszti ki halálát követően meghatározott személyi körre, míg az amerikai szövetségi törvény a szolgáltató és a néhai között még életében létrejött szerződésbe lépteti be kvázi jogutódként a kijelölt személyt.

További hasonlóság, hogy az adatok kiadásának alapja az amerikai jogszabály esetében is egy írásbeli kérvény, amelyet a szükséges igazolásokkal együtt az adatkezelőhöz kell benyújtani, aki a kézhezvételt követő 60 napon belül köteles eleget tenni az abban foglaltaknak. Ellenkező esetben bírósági határozattal lehet kötelezni erre.

A minden bizonnyal mintaként szolgáló amerikai szabályozás tehát jóval részletesebb, és amellett, hogy mutat egyezőségeket egyes szabályok esetében azonban eltérő logikára épül, mint a magyar Infotv. módosítása, ennél fogva pedig gyakorlatiasabbnak tűnik: pontosan leírja a széles érintetti kört, a jogérvényesítés eljárás lépéseit és az adatvédelmi szabályok tágítása helyett az elhunyt személy és a szolgáltató között korábban létrejött felhasználói (polgári jogi) szerződésbe lépteti be a személyes adatokkal kapcsolatos jogokat gyakorolni szándékozó hozzátartozót vagy más kijelölt személyt, ezzel a szolgáltatóra és a felhasználóra hagyja, hogy maguk között miképp rendezik a jogosultságok és kötelezettségek rendszerét, mely a későbbiekben irányadó lehet a felhasználó halálát követően eljáró jogosult esetében is.

Összegzésként annyit rögzíthetünk, hogy bár a magyar Infotv. megoldása látszólag hibás dogmatikai alapokra épület, és gyakorlati érvényesíthetősége felől is kétségeink lehetnek egy évvel a hatályba lépése után, de e „fából vaskarika” jellege ellenére is elvitathatatlan, hogy a magyar jogrendszerben elsőként reagál kifejezetten a személyes adatokkal kapcsolatos jogok érvényesítésének kihívásaira az érintett halálát követően. Szintén kiemelendő, hogy a magyar jogalkotó saját elhatározásában döntött úgy, hogy a NAIH 2015-ös ajánlása, és az egyre formálódó társadalmi igény hatására kodifikáció útján próbálja meg rendezni a kérdést annak ellenére, hogy a GDPR csak említést tett a tagállamok e körben fennálló hatásköréről. Nem mulaszthatjuk el a rávilágítást arra a tényre sem, hogy relatíve gyorsan mozdultak ez esetben a kodifikáció „fogaskerekei”, annak ellenére, hogy nem volt semmilyen külső nyomás vagy jogi kötelezettség a jogalkotón a jogszabály megalkotására. Így a jelen sorokhoz hasonló tudományos értékelésre mindenképp érdemes, és remélhetőleg indikátora lesz egy olyan szakmai

16 NÉMETH Szabolcs: *Online adataink jogi sorsa a halál után*. In: *Technológia jog – Új globális technológiai jogi kihívásai*, Budapest, KRE ÁJK, 2016.

diskurzusnak, mely egy hatékonyabb, kidolgozottabb és részletesebb szabályozáshoz vezet.

Tárgyszavak

adatvédelem, személyes adatok, személyiségi jogok, GDPR, Infotv.

Forrásjegyzék

JÓRI András (Szerk.); SOÓS Andrea Klára; BÁRTFAI Zsolt; HÁRI Anita: *A GDPR magyarázata*. Budapest, HVG ORAC, 2018.

NÉMETH Szabolcs: *Online adataink jogi sorsa a halál után*. In: *Technológia jog – Új globális technológiák jogi kihívásai*, Budapest, KRE ÁJK, 2016.

A NEMZETKÖZI BÜNTETŐJOG HISTORIKUMA

Alapvetés

A nemzetközi büntetőjog történelmi múltja sokkal korábbra nyúlik vissza az időben, mint azt gondolnánk.² Tény és való, hogy önálló szabályozásának kialakulása a XX. századra datálható,³ hiszen a második világháborút követő perek⁴ teremtették meg a modern értelemben vett nemzetközi büntetőjogot (*international criminal law*, röviden: ICL).⁵ Ám előzményei évszázadokon átívelik az egész földet.⁶ A nemzetközi büntetőjog egy komplex jogi diszciplína,⁷ s a komplexitása megjelenik a történelmi múltjában is. Így, azt több aspektus mentén be lehet mutatni, több oldalról meg lehet

- 1 KRE Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Bűnügyi Tudományok Intézet, PhD hallgató. Témavezetők: Prof. Dr. DOMOKOS Andrea intézetvezető egyetemi tanár és Dr. DOBROCSI Szilvia PhD, LL.M (adv.) egyetemi docens.
- 2 A nemzetközi büntetőjog történetének kapcsán laikusok és szakmai gondolkodók sokszor a nürnbergi perekre összpontosítanak, s elsiklanak a korábbi eseményei felett. Ld. ÁDÁNY Tamás Vince: *A Nemzetközi Büntetőbíróság joghatósága: Előzmények, tendenciák és előfeltételek*. Budapest, Pázmány Press, 2014, 16. http://real.mtak.hu/13960/1/adany_nemzetkozi_buntetobirosag_kefe_korr2.pdf (2019. 05. 25.)
- 3 SCHAACK, Beth Van – SLYLE, Ron: A Concise History of International Criminal Law. *Santa Clara Digital Commons*, 1-1/2007, 7. <https://digitalcommons.law.scu.edu/facpubs/626/> (2018. 10. 06.)
- 4 Nürnbergben számos pert lefolytattak 1946 és 1949 között. A háborús főbűnösök perét követően, Nürnbergben még tizenkét pert folytattak le, úgy mint például az orvosok, az ügyvédek, a bírák pere, stb. Ld. FERENCZ, Benjamin B.: International Criminal Courts: The Legacy of Nuremberg. *Pace International Law Review*, Vol. 10, Iss. 1, June 1998, 213. <https://core.ac.uk/download/pdf/46711856.pdf> (2019. 05. 25.)
- 5 FLETCHER, George P. – OHLIN, Jens David: Reclaiming Fundamental Principles of Criminal Law in the Darfur Case. *Cornell Law Faculty Publications*, 7-1/2005, 541. <https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1497&context=facpub> (2019. 06. 01.)
- 6 SCHAACK – SLYLE 2007, 7.
- 7 BASSIOUNI, M. Cherif: *Introduction to International Criminal Law*. Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2013, 1. Bassiouni szerint a nemzetközi büntetőjog két különböző jogi diszciplína együttes terméke, konvergenciája. E két diszciplína a nemzetközi jog büntető aspektusai (*the criminal aspects of international law*) és a nemzeti büntetőjognak a nemzetközi aspektusai (*the international aspects of national criminal law*). Ld. BASSIOUNI, M. Cherif: The Penal Characteristics of Conventional International Criminal Law. *Case Western Reserve Journal of International Law*, 1983, Vol. 15, Iss. 1, 27. <https://scholarlycommons.law.case.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1795&context=jil> (2018. 10. 06.)

közelíteni,⁸ mivel a bemutatni kívánt részek a nemzetközi büntetőjog szerves részét képezik. A bemutatásának anyagát két fő kategóriára lehet bontani. Az egyik kategória a nemzetközi büntetőjog pozitívalódása, ennek keretein belül helyezkedik el a nemzetközi bűnügyi együttműködés;⁹ a nemzetközi bűncselekménnyé nyilvánítás és a nemzetközi büntetőbíráskodás intézményesülésének folyamata.¹⁰ A másik kategória a nemzetközi büntetőjog-tudományának a fejlődése, annak megalapozása és forradalma. Időben egy rendkívül hosszú fejlődésről van szó, melynek eredményeként fokozatosan kristályosodott ki a nemzetközi büntetőjog.¹¹ Az imént írtak tükrében kijelenthető, hogy jelen *tanulmányba a nemzetközi büntetőjog historikuma* teljes egészében nem fér bele – a terjedelmi korlátok miatt¹² –, így itt és most *a nemzetközi bűncselekménnyé nyilvánítás fejlődését* kívánom bemutatni, s annak is csupán egy szeletét: *a nemzetközi bűncselekmények ókori előképeit*.

8 A nemzetközi büntetőjog átfogó történeti bemutatásának legújabb könyvei – 5 db, közel 5 ezer oldal – a *Historical Origins of International Criminal Law* című szemináriumok eredményeképpen írták – Morten Bergsmo, CHEAH Wui Ling, SONG Tianying és YI Ping szerkesztésében –, mely csak és kizárólag a nemzetközi büntetőjog történelmi eredetével foglalkozik. https://www.ficlh.org/fileadmin/ficlh/activities/141128_HOICL_Delhi_programme.pdf A könyvek elérhetőek és letölthetőek online weboldalról: <https://toaep.org/ps/> (2019. 05. 25.). A hazai szerzők törekednek a nemzetközi büntetőjog teljes körű bemutatására, mint pl. Gellér Balázs vagy Hoffmann Tamás. Gellér Balázs előre leszögezi, hogy „igen nehéz összefoglalni a nemzetközi büntetőjog történetét, mert nem egy egységes jogrendszer, joghatóság vagy jogintézmény fejlődését kellene leírni, hiszen szinte minden bűncselekménnyel megvan a maga evolúciós története.” Ld. GELLÉR Balázs: *A nemzetközi büntetőjog*. In: BUSCH Béla (szerk. és lekt.): *Büntetőjog* (Általános rész, Ötödik, hatályosított kiadás). Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2010, 520-537. Ld. HOFFMANN Tamás: *Nemzetközi büntetőjog*. In: KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László (szerk.): *Nemzetközi jog*. Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2014, 544-549. Ezek alapján leszögezhető, hogy egyrészt mennyire fontos foglalkozni a nemzetközi büntetőjog történeti eredetével, hiszen aktualitása van nemzetközi szinten, másrészt jól tükrözi az említett két szerző könyvrészlete is azt a tényt, hogy a nemzetközi büntetőjogot átfogóan bemutatni vajmi nehézkes. Amikor a konferenciára készültem, jó magam is kísérletet tettem a nemzetközi büntetőjog történetének az összefoglalására, ám rájöttem, hogy lehetetlen néhány gondolattal, eseménnyel bemutatni azt. Ennek okán szűkítettem le a konferencián az előadásomat jelen témára.

9 Ld. erről bővebben pl. BASSIOUNI, M. Cherif: *Introduction to International Criminal Law*. Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2013, 487-534.

10 Ld. erről részletesebben pl. KOVÁCS Péter: *Nemzetközi büntetőbíráskodás*. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Nemzetközi jog rovat, rovat-szerkesztő: SÜLYÖK Gábor). <https://ijoten.hu/uploads/nemzetkozi-buntetobiraskodas.pdf> (2019. 06. 02.) vagy BASSIOUNI 2013, 535-868.

11 M. NYITRAI 2006, 73-86.

12 Vö. 8. ljt.

1. A nemzetközi bűncselekménnyé nyilvánítás fejlődése

1.1. Alapvető gondolatok a kriminalizáció folyamatáról

A nemzetközi védelemben részesítendő jogtárgyakat sértő vagy veszélyeztető cselekmények intenzív kriminalizációjára és kodifikációjára irányuló globális törekvések *ad hoc*, illetve ötletszerű jogalkotási eredményeket produkáltak.¹³ A nemzetközi bűncselekménnyé nyilvánításának alanyi, tárgyi és módszertani gyökerei a nemzetközi humanitárius jog¹⁴ részeként fejlődtek, s a kriminalizáció elsősorban a szuverenitás részeként felfogott háborúindításhoz való jog (*ius ad bellum*),¹⁵ illetve a háborúban alkalmazandó jogszabályok (*ius in bello*) fejlesztésének¹⁶ összefüggésében alakult.¹⁷ A nemzetközi bűncselekmények kriminalizációs politikájának globálisan tekintetbe veendő kritériumrendszere sem volt egyértelmű,¹⁸ amihez az is hozzájárult, hogy a nemzetközi bűncselekménnyé nyilvánítás nemcsak nemzetközi jogi eszközök, illetve források által fejlődött, hanem a nemzeti jogi kriminalizáció is alapjául szolgált.¹⁹ A nemzetközi bűncselekménnyé nyilvánítás folyamata a XIX. századig elsősorban a nemzetközi szokásjog, illetve a nemzeti jog részeként fejlődött,²⁰ majd az 1815-ben rendezett bécsi kongresszust követően a nemzetközi szerződési jog vállalt vezető szerepet a vonatkozó normák pozitíválásában.²¹ Ezt követően intézményesültek különböző nemzetközi dokumentumok, melyek a tekintetben közösek, hogy nemzetközileg jogellenesnek tételezett cselekményt nem tartják egyben bűncselekménynek is.²² E dokumentumok ugyanis a kriminalizáció szükségességére hívják fel figyelmet,²³ majd

13 M. NYITRAI 2006, 40.

14 Ld. erről bővebben pl.: International Committee of the Red Cross (ICRC): *International Humanitarian Law: Answers to your questions*. Geneva, 2002. https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc_002_0703.pdf (2019. 06. 23.)

15 SCHAACK – SLYLE 2007, 8.

16 Uo. 9.

17 M. NYITRAI Péter: A nemzetközi bűncselekmény koncepciója. *Jog, állam, politika*, 2010/2., 3. <https://dfk-online.sze.hu/images/J%c3%81P/2010/1/Nyitrai.pdf> (2019. 06. 01.)

18 BASSIOUNI, M. Cherif: *Introduction to International Criminal Law*. Ardsley, NY, Transnational Publishers, 2003, 111. 113.

19 BASSIOUNI, M. Cherif: Universal Jurisdiction for International Crimes: Historical Perspectives and Contemporary Practice. *Virginia Journal of International Law*, Vol. 42, 2001, 83. <https://www.legal-tools.org/doc/052301/pdf/> (2019. 06. 01.)

20 Uo. 83.

21 M. NYITRAI 2006, 40. és BASSIOUNI 2001, 107.

22 M. NYITRAI 2006, 40.

23 Irk Albert 1933-ban rámutatott arra, hogy a nemzetközi kriminálpolitika egységes kritériumainak kialakítását célzó minden törekvésnek arra az alapállásra kell helyezkednie, hogy a nemzetközi kötelezettségek megsértéséből [...] csak úgy lehet a nemzetközi bűncselekmény különféle tényálladékait kialakítani, ha a fennálló nemzetközi szabályokat a világ valamennyi népe egyformán tiszteli, ha azokat igazságosnak tartja és így az azokkal biztosított rendet

sok esetben később egy bűncselekménnyé nyilvánítás alapjává váltak.²⁴

1.2. Előképek az ókorban

Első nemzetközi bűncselekménynek a nemzetközi (köz-, és büntető-) jogi munkák jelentős része a *kalózkodást*²⁵ tekinti.²⁶ Thuküdidész művében olvasható, hogy az ókori görögök²⁷ a kalózkodást pusztán egy sajátos életformának tekintették,²⁸ és az ennek keretében realizált cselekmény Arisztotelész megállapítása szerint nem volt több a politikai-gazdasági formák egy megnyilvánulásánál.²⁹ Az ókori rómaiaknál³⁰ felfigyeltek az „emberi nem ellenségeire” (*hostis humani generis*),³¹ a kalózkodókra, ám Sundberg rámutat arra, hogy a helyes értelmezés szerint e jelző nem egy vonatkozó bűncselekményi tényállás elemeként volt értékelhető,

valóban jogrendnek ismerheti el...” Ld. IRK Albert: *A nemzetközi bűncselekmény és a nemzetközi büntetőbíróóság eszméje*. Különlenyomat az Angyal Pál Emlékkönyvből. Budapest, 1933, 7-8.

24 M. NYITRAI 2010, 4.

25 Kalóz szó jelentése: tengeri rabló, orvul támadó, védteleneget pusztító ellenség. Ld. KOVALOVSKY Miklós – O. NAGY Gábor – JUHÁSZ József – SZÓKE István (szerk.): *Magyar Értelmező Kéziszótár*. Budapest, Akadémia Kiadó, 1972, 639. Egyébiránt a kalóz szó értelmezése szintén egy nagyon izgalmas problémakör. Ld. erről bővebben VARGA Attila Ferenc: Nemzetközi küzdelem a szomáliai kalózkodás ellen. *Hadtudomány*, 2011/1-2., 91-98. http://mhht.eu/hadtudomany/2011/1/HT-2011_1-2_12.pdf Ennek bővített változata, 3-5. oldalak: http://mhht.eu/hadtudomany/2011/2011_elektronikus/2011_e_14.pdf (2019. 06. 03.)

26 Ld. pl. BOAS, Gideon: *Public International Law. Contemporary Principles and Perspectives*. Cheltenham-Northampton, Edward Elgar, 2012, 36.

27 Kalóz mint terminus a görög irodalomból ered. Először Homérosz műveiben, az Iliásban és az Odüsszeiában olvasható. Ld. BASSIOUNTI 2001, 108. „[...] Kik vagytok? Merről járjátok a tengeri ösvényt? Dolgotok is van-e, vagy csak amúgy vaktába bolyongtok, mint a kalóznépség, mely a sós vizen erre meg arra lelkét kockáztatja, s a többi hajósra veszélyt hoz?” Ld. HOMÉROSZ: *Odüsszeia, Harmadik ének, Püloszban* (ford. DEVECSERI Gábor). <http://mek.niif.hu/00400/00408/html/01.htm#3> (2019. 06. 17.) Ld. pl. részletesebben a görögöknél a kalózkodást: BRADFORD, Alfred S.: *Greek Piracy*. In: *Flying the Black Flag: A Brief History of Piracy*. Westport, Praeger, 2007, 3-31. http://lux.e-reading.bz/bookreader.php/134822/Flying_the_black_flag_A_brief_history_of_Piracy.pdf (2019. 06. 22.). Ld. még pl. PERDICAS, Panajotis: On History and Outlines of Greek Maritime Law. *Transactions of the Grotius Society*, Vol. 25, 1939, 33-55. https://www.jstor.org/stable/742813?read-now=1&refreqid=excelsior%3A46798b0bad3d43a318e1c8b47e38eb77&seq=2#page_scan_tab_contents (2019. 06. 22.)

28 THUKÜDIDÉSZ: *A peloponnészoszi háború, I. kötet* (ford. MURAKÖZY Gyula). Budapest, Osiris, 1999, 5-9. 23.

29 ARISTOTLE: *Politics, vol 1.*, (trans. JOWETT, Benjamin). Orford, Clarendon Press, 1885, 1256a 7, 183. <https://archive.org/details/politicsaristot05arisgoog/page/n182> (2019. 06. 22.) és M. NYITRAI 2006, 41.

30 Ld. bővebben a kalózkodást az ókori Rómában: BRADFORD 2007, 33-54.

31 TUORI, Kaius: *Roman Jurists and the Idea of International Criminal Responsibility: Ulpian and the Cosmopolis*. In: BERGSMO, Morten and BUIS, Emiliano J. (ed.): *Philosophical Foundations of International Criminal Law: Correlating Thinkers*. Brussels, Torkel Opsahl Academic EPublisher, 2018, 108. <http://www.toaep.org/ps-pdf/34-bergsmo-buis> (2019. 05. 25.)

ugyanis a római jog a kalózkodást nem tekintette bűncselekménynek, e személyeket (a kalózokat) csupán törvényen kívülinek nyilvánították.³² A nemzetközi bűncselekmények kriminalizációja – mint ahogyan azt már fentebb írtam – a nemzetközi humanitárius jog részeként fejlődött, s kezdetben a szuverenitás részeként felfogott háborúindításhoz való jog összefüggésében alakult. Először a háborúban alkalmazandó jogszabályok (*ius in bello*) fejlesztése került a szabályozásra.³³ Az igény, hogy a háború minél kevesebb ember és anyagi érték pusztulásával járjon, már az ókori civilizációkban is megfogalmazódott.³⁴ Legkorábban, Kínában – a Kr. e. 5. században – Sun-Zu „A hadviselés művészete” című munkájában felhívta a figyelmet a humánus bánásmód gyakorlására az ellenséges haderő sebesültjeivel, betegeivel, illetve hadifoglyokkal s megszállt területek polgári lakosaival szemben, valamint a megszállt területek vallási intézményei iránti tisztelet tanúsítását szorgalmazza.³⁵ Az ókori Indiában Manu törvényei³⁶ tilalmazták az elrejtett, a mérgezett, az égő vagy horgos fegyverek használatát. Rámájana³⁷ szintén a humanizmus ideáját helyezte előtérbe, mikor a tömegpusztító fegyverek alkalmazásának mellőzésére hívta fel a figyelmet. Ezzel párhuzamosan fejlődött ki a harcoló felek fegyveregyenlőségi elve is, amely szerint harci elefántot csak harci elefánttal szemben lehetett bevetni, illetve gyalogos alakulat csak gyalogos alakulattal szemben harcolhatott. A Mahábhárata³⁸ megemlíti, hogy az alvó ellenséget nem szabad megtámadni.³⁹ A humanizmus ideája az ókori Rómában is megjelent, bár Cicero arra a megállapításra jutott, hogy a jog hallgat a fegyverek között (*silent enim leges inter arma*).⁴⁰ Az ókori görög városállamok olyan jogszabályokat alkottak, amelyek tiltották a hadviselés bizonyos eszközeit, így a források és kutak megmérgezését.⁴¹ Az ókori Hellaszban a hadviselés szabályaira vonatkozó

32 SUNDBERG, J. W. F.: *Piracy*. In: BASSIOUNI, M. Cherif: *Internaitonal Criminal Law* (Vol. 1, 2nd ed.). Ardsley, NY, Transnational Publishers, 1999, 803.

33 SCHAACK – SLYLE 2007, 7-8.

34 M. NYITRAI 2006, 41.

35 TZU, Sun: *The Art of War* (trans. GRIFFITH, Samuel B.). Oxford University Press, 1963, 78. <http://www.kennethgeeslin.com/wp-content/uploads/2016/05/Sun-Tzu-The-Art-of-War-trans.-Griffith-Oxford-1963.pdf> (2019. 06. 22.)

36 Ld. erről pl.: BÜHLER, Georg: *The Laws of Manu*. Orford, Clarendon Press, 1886. <https://www.globalgreyebooks.com/laws-of-manu-ebook.html> (2019. 06. 23.)

37 Kr. e. 3. századból való Rámájana, hét kötetre osztható, szanszkrit nyelvű eposz. Ld. erről bővebben: VEKERDI József (ford.): *Rámájana*. Budapest, Terebess kiadó, 1997. <http://mek.oszk.hu/00200/00228/00228.pdf> (2019. 06. 20.)

38 Kr. u. 3. századból való Mahábhárata 12 kötetből álló, szanszkrit nyelvű eposz. Ld. erről bővebben angol nyelven pl.: ROY, Pratap Chandra (trans.): *The Mahabharata Complete Volume*. Vakya Books, 2015.

39 ARMOUR, W. S.: Customs of Warfare in Ancient India. *Transactions of the Grotius Society*, Vol. 8, 1922, 71.; 77.; 81. https://www.jstor.org/stable/742713?read-now=1&refreqid=excelsior%3A-70b5e7b26eef7ced9aeca8b9825aa178&seq=1#page_scan_tab_contents (2019. 06. 22.)

40 CICERO, Marcus Tullius: *Válogatott perbeszédék* (ford. NÓTÁRI Tamás). Szeged, Lectum Kiadó, 2011, 428.

41 A szent helyek immunitásának koncepciója pedig a későbbi menedékjog előzménye. Ld. M.

normák különösen részletezők voltak, a fegyveres összeütközések során pedig többek között Homérosz és Thuküdidész írásainak alapján az esetek többségében kiemelkedő szerepet kapott a humanitás.⁴² Így tartózkodni kellett az ellenség ivóvíz-utánpótlásának elvágásától, az ellenséges haderőnek lehetőséget kellett biztosítani, hogy halottait eltemethesse, a hadifoglyok pedig váltságdíj fejében kiválthatók voltak.⁴³ Mindennek háttérben nagy valószínűséggel az azonos nemzethez tartozás, a hasonló kulturális hagyományok, valamint a közös vallás állt. A hadviselést rendező normák mindenestre erőteljesen vallási alapokon nyugodtak, meghatározott ellenséggel szemben voltak alkalmazhatók.⁴⁴

Konklúzió

Jelen tanulmány górcső alá vette a nemzetközi bűncselekménnyé nyilvánítás fejlődésének kezdeti szakaszát, nevezetesen az ókori előképeit. Ezek alapján megállapítható, hogy a nemzetközi büntetőjog történeti eredete visszanyúlik időben egészen az ókorba, s egy hosszú jogfejlődés eredményeként született meg a mai, modern értelemben vett nemzetközi büntetőjog. Az a tény is leszögezhető, hogy a nemzetközi büntetőjog történetének manapság is *aktualitása* van. Mindazonáltal, hogy a nemzetközi büntetőjog történetével foglalkozó legújabb munkák közel 5 ezer oldalon taglalják az eredetét.⁴⁵ A nemzetközi védelemben részesítendő jogtárgyakat sértő vagy veszélyeztető cselekmények intenzív kriminalizációjára és kodifikációjára irányuló törekvések kezdetben *ad hoc*, ötletszerű jogalkotási eredményeket produkáltak. A nemzetközi bűncselekménnyé nyilvánítás a nemzetközi humanitárius jogban gyökerezik.⁴⁶ S a kriminalizáció elsősorban a szuverenitás részeként felfogott háborúindításhoz való jog (*ius ad bellum*), valamint a háborúban alkalmazandó jogszabályok (*ius in bello*) fejlesztésének összefüggésében alakult.⁴⁷ Napjainkban argumentációra ad okot a nemzetközi bűncselekmények tényállási köre, a definíciója, elnevezése.⁴⁸ S egy nemzetközileg elfogadott világos definíció kijelölheti a nemzetközi büntetőjog továbbfejlesztésének útját,⁴⁹ valamint feloldhatja a nyelvi nehézségekből eredő eltérő tartalmi értelmezéseket. Így, mindenekelőtt fontosnak tartom a további kutatások folytatását, s jelen tanulmány kiindulópontja annak.

NYITRAI 2006, 42.

42 M. NYITRAI 2006, 42.

43 GREEN, L. C.: *International Regulation of Armed Conflicts*. In: BASSIOUNI, M. Cherif: *International Criminal Law* (Vol. 1, 2nd ed.). Ardsley, NY, Transnational Publishers, 1999, 357.

44 M. NYITRAI 2006, 42.

45 Vö. 8. lj.

46 M. NYITRAI 2006, 40-41.

47 SCHAACK – SLYLE 2007, 8-9.

48 Ld. erről részletesen: EINARSEN, Terje and RIKHOF, Joseph: *A Theory of Punishable Participation in Universal Crimes*. Brussels, Torkel Opsahl Academic EPublisher, 2018.

49 POLT Péter: A nemzetközi büntetőjog fejlődésének néhány kérdése. *Jogtudományi Közlöny*, 1987. április, 175.

Tárgyszavak

nemzetközi közjog, nemzetközi büntetőjog, nemzetközi bűncselekmény, jogtörténet

Forrásjegyzék

Könyvek, könyvrészetek, tanulmányok

- ÁDÁNY Tamás Vince: *A Nemzetközi Büntetőbíróság joghatósága: Előzmények, tendenciák és előfeltételek*. Budapest, Pázmány Press, 2014. http://real.mtak.hu/13960/1/adany_nemzetkozi_buntetobirosag_kefe_korr2.pdf (2019. 05. 25.)
- ARISTOTLE: *Politics, vol 1.*, (trans. JOWETT, Benjamin). Orford, Clarendon Press, 1885. <https://archive.org/details/politicsaristot05arisgoog/page/n182> (2019. 06. 22.)
- BASSIOUNI, M. Cherif: *Introduction to International Criminal Law*. Ardsley, NY, Transnational Publishers, 2003.
- BASSIOUNI, M. Cherif: *Introduction to International Criminal Law*. Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2013.
- BOAS, Gideon: *Public Internaitonal Law. Contemporary Principles and Perspectives*. Cheltenham-Northampton, Edward Elgar, 2012.
- BRADFORD, Alfred S.: *Greek Piracy*. In: *Flying the Black Flag: A Brief History of Piracy*. Westport, Praeger, 2007. http://lux.e-reading.bz/bookreader.php/134822/Flying_the_black_flag_A_brief_history_of_Piracy.pdf (2019. 06. 22.)
- BÜHLER, Georg: *The Laws of Manu*. Orford, Clarendon Press, 1886. <https://www.globalgreybooks.com/laws-of-manu-ebook.html> (2019. 06. 23.)
- CICERO, Marcus Tullius: *Válogatott perbeszédék* (ford. NÓTÁRI Tamás). Szeged, Lectum Kiadó, 2011.
- EINARSEN, Terje and RIKHOF, Joseph: *A Theory of Punishable Participation in Universal Crimes*. Brussels, Torkel Opsahl Academic EPublisher, 2018.
- GELLÉR Balázs: *A nemzetközi büntetőjog*. In: BUSCH Béla (szerk. és lekt.): *Büntetőjog* (Általános rész, Ötödik, hatályosított kiadás). Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2010.
- GREEN, L. C.: *International Regulation of Armed Conflicts*. In: BASSIOUNI, M. Cherif: *Internaitonal Criminal Law* (Vol. 1, 2nd ed.). Ardsley, NY, Transnational Publishers, 1999.
- HOFFMANN Tamás: *Nemzetközi büntetőjog*. In: KENDE Tamás – NAGY Boldizsár – SONNEVEND Pál – VALKI László (szerk.): *Nemzetközi jog*. Budapest, Wolters Kluwer Kft., 2014.
- KOVÁCS Péter: *Nemzetközi büntetőbíráskodás*. In: JAKAB András – FEKETE Balázs (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia* (Nemzetközi jog rovat, rovszerkesztő: SÜLYOK Gábor). <https://ijoten.hu/uploads/nemzetkozi-buntetobiraskodas.pdf> (2019. 06. 19.)

- KOVALOVSKY Miklós – O. NAGY Gábor – JUHÁSZ József – SZŐKE István (szerk.): *Magyar Értelmező Kéziszótár*. Budapest, Akadémia Kiadó, 1972.
- M. NYITRAI Péter: *Nemzetközi és európai büntetőjog*. Budapest, Osiris Kiadó, 2006.
- ROY, Pratap Chandra (trans.): *The Mahabharata Complete Volume*. Vakya Books, 2015.
- SUNDBERG, J. W. F.: *Piracy*. In: BASSIOUNI, M. Cherif: *Internaitonal Criminal Law* (Vol. 1, 2nd ed.). Ardsley, NY, Transnational Publishers, 1999.
- THUKÜDIDÉSZ: *A peloponnészoszi háború, I. kötet* (ford. MURAKÖZY Gyula). Budapest, Osiris, 1999.
- TUORI, Kaius: *Roman Jurists and the Idea of International Criminal Responsibility: Ulpian and the Cosmopolis*. In: BERGSMO, Morten and BUIS, Emiliano J. (ed.): *Philosophical Foundations of International Criminal Law: Correlating Thinkers*. Brussels, Torkel Opsahl Academic EPublisher, 2018. <http://www.toaep.org/ps-pdf/34-bergsmo-buis> (2019. 05. 25.)
- TZU, Sun: *The Art of War* (trans. GRIFFITH, Samuel B.). Oxford University Press, 1963. <http://www.kennethgeeslin.com/wp-content/uploads/2016/05/Sun-Tzu-The-Art-of-War-trans.-Griffith-Oxford-1963.pdf> (2019. 06. 22.)
- VEKERDI József (ford.): *Rámájana*. Budapest, Terebess kiadó, 1997. <http://mek.oszk.hu/00200/00228/00228.pdf> (2019. 06. 20.)

Folyóiratcikkek

- ARMOUR, W. S.: Customs of Warfare in Ancient India. *Transactions of the Grotius Society*, Vol. 8, 1922.
- BASSIOUNI, M. Cherif: The Penal Characteristics of Conventional International Criminal Law. *Case Western Reserve Journal of International Law*, 1983, Vol. 15, Iss. 1. <https://scholarlycommons.law.case.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1795&context=jil> (2018. 10. 06.)
- BASSIOUNI, M. Cherif: Universal Jurisdiction for International Crimes: Historical Perspectives and Contemporary Practice. *Virginia Journal of International Law*, Vol. 42, 2001.
- FERENCZ, Benjamin B.: International Criminal Courts: The Legacy of Nuremberg. *Pace International Law Review*, Vol. 10, Iss. 1, June 1998. <https://core.ac.uk/download/pdf/46711856.pdf> (2019. 05. 25.)
- FLETCHER, George P. – OHLIN, Jens David: Reclaiming Fundamental Principles of Criminal Law in the Darfur Case. *Cornell Law Faculty Publications*, 7-1/2005. <https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1497&context=facpub> (2019. 06. 17.)
- M. NYITRAI Péter: A nemzetközi büncselekmény koncepciója. *Jog, állam, politika*, 2010/2. <https://dfk-online.sze.hu/images/J%3c3%81P/2010/1/Nyitrai.pdf> (2019. 06. 01.)

- PERDICAS, Panajotis: On History and Outlines of Greek Maritime Law. *Transactions of the Grotius Society*, Vol. 25, 1939. https://www.jstor.org/stable/742813?read-now=1&refreqid=excelsior%3A46798b0bad3d43a318e1c8b47e38eb77&seq=2#page_scan_tab_contents (2019. 06. 22.)
- POLT Péter: A nemzetközi büntetőjog fejlődésének néhány kérdése. *Jogtudományi Közlöny*, 1987. április, 175.
- SCHAACK, Beth Van – SLYLE, Ron: A Concise History of International Criminal Law. *Santa Clara Digital Commons*, 1-1/2007. <https://digitalcommons.law.scu.edu/fac-pubs/626/> (2018. 10. 06.)
- VARGA Attila Ferenc: Nemzetközi küzdelem a szomáliai kalózkodás ellen. *Hadtudomány*, 2011/1-2. http://mhht.eu/hadtudomany/2011/1/HT-2011_1-2_12.pdf és http://mhht.eu/hadtudomany/2011/2011_elektronikus/2011_e_14.pdf (2019. 06. 03.)

Egyéb hivatkozások

- HOMÉROSZ: *Odüsszeia, Harmadik ének, Püloszban* (ford. DEVECSERI Gábor). <http://mek.niif.hu/00400/00408/html/01.htm#3> (2019. 06. 17.)
- International Committee of the Red Cross (ICRC): *International Humanitarian Law: Answers to your questions*. Geneva, 2002. https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc_002_0703.pdf (2019. 06. 23.)

Regős Franciska¹

AZ ELŐVIGYÁZATOSSÁG ELVE A NEMZETKÖZI KÖRNYEZETVÉDELMI JOGBAN

„Már eleget tudunk ahhoz, hogy cselekedjünk – és ahhoz hogy erőteljesebben cselekedjünk.”

Gro Harlem Brundtland
Cselekvés egy közös jövőért konferencia,
Bergen, 1990 május 8.

1. Bevezető

A nemzetközi környezetvédelmi jog kialakulása az 20. század második felére tehető. Az ipari forradalom és a technológiai fejlődéssel megnőtt a környezetet szennyező tevékenységek száma. Az olyan esetek, mint például a Csernobili atomerőmű katasztrófája, felhívta a figyelmet környezetünk megóvásának fontosságára. A nemzetközi közösség felismerve a veszélyeket a tettek mezejére lépett és megindult a jogalkotás, amelynek eredményeként egyre több, a környezet védelmét célzó nemzetközi dokumentum jött létre. A Nemzetközi környezetvédelmi jog központi elemévé a megelőzés vált, tekintettel arra, hogy az okozott környezeti károk gyakran irreverzibilisek és az eredeti állapot helyreállítására nem mindig van lehetőség. Sokáig gondoltuk úgy, hogy a természetes erőforrások ingyen vannak, végtelenül kihasználhatók és elpusztíthatatlanok. De ez nem így van. Annak érdekében, hogy megóvjuk otthonunkat saját magunktól, szükség van valamilyen fellépésre. Az elővigyázatosság ezen fellépések egyike közé tartozik. Az elv megértéséhez érdemes megvizsgálni annak eredetét, jelentését és a nemzetközi jogban elfoglalt helyzetét. Jelen írás az előbbi pontok mentén próbálja feltárni a nemzetközi környezetvédelmi jogban alkalmazott elővigyázatosság elvének lényegét és nemzetközi jogi megítélését.

2. Az elővigyázatosság elvének kialakulása

A legtöbb esetben az ipari tevékenységek folytatása kockázatokkal járnak, ezekkel pedig számolni kell. Nem lehet figyelmen kívül hagyni azt, hogyha a tevékenység veszélyezteti az emberi életet, egészséget és a környezetet. A kockázatok kezelésének hagyományos módja azon a felvetésen alapult, hogy a tudomány képes eléggé előre jelezni a tevékenység környezetre gyakorolt hatásait. A környezet megóvására irányuló fellépésre csak akkor került

1 Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, témavezető: Dr. habil Bruhács János professor emeritus CSc

sor, amikor bizonyítást nyert, hogy a tevékenység jelentős károkat fog okozni.² A hagyományos nemzetközi egyezmények a tudomány állása alapján követelték meg az államoktól a szükséges intézkedések megtételét.³ E szerint csak akkor kell cselekedni, amikor tudományos bizonyíték áll rendelkezésre arról, hogy jelentős környezeti károk fenyegetnek. Ilyen bizonyíték hiányában megelőző intézkedéseket nem követelt meg az államok részéről.⁴ Az államok intézkedéseik elhalasztásának indokaként általában ezt a megközelítést hozták fel.⁵

Ez a felfogás azonban a változás útjára lépett. Egyrészt azért, mert amíg a bizonyítékra várunk, addig is bekövetkezhetnek károk. Másrészt a meggyőző bizonyíték gyakran csalóka: bizonytalanság adódik az adatok hiányából, alkalmatlanságából és az adott folyamat változékonyságából, amelynek köszönhetően „meglepetések” fordulhatnak elő.⁶ Jobb megelőzni a károkat, mint kezelni azokat, ezért fontos az elővigyázatos megközelítés. Az elővigyázatosság elve a várható következmények bizonyítottságának szintjét leszállítja a bizonyosságról a tudományos bizonytalanságra.⁷

Az elővigyázatosság elve csak nem régóta van jelen a nemzetközi környezetvédelmi jogban, kialakulása az 1980-as évekre tehető. A koncepció (Vorsorgeprinzip) eredetileg Németországból származik,⁸ amely szerint a környezetvédelemnek elsődlegesen megelőző funkciót kell betöltenie. A megközelítés szerint a környezeti ártalmakat amennyire csak lehetséges, el kell kerülni.⁹ Célja, hogy megelőzze, illetve elkerülje a környezeti károk bekövetkezését.

A nemzetközi környezetvédelmi jogban egy évtizeddel később, az Északi-tenger védelme érdekében tartott konferenciákon¹⁰ jelent meg először. Bár az „elővigyázatosság” kifejezést kezdetben még nem használták, de az államok részéről abban már egyetértés volt, hogy nem lehet várni az adott tevékenység környezetre gyakorolt káros

2 Alexander GILLESPIE: *The Precautionary Principle and the 21st Century: A Case Study of Noise Pollution in the Ocean*, The International Journal of Marine and Coastal Law 2007, Volume 22: Issue 1 (2.) <https://workspace.ascobans.org/sites/ascobans/files/the%20precautionary%20principle%20and%20noise%20pollution2.pdf> (letöltés ideje: 2019. 06. 10.)

3 Philippe SANDS: *Principles of International Environmental Law*, Third Edition, Cambridge University Press, 2012 (218.)

4 Philippe SANDS 2012, (219.)

5 Patricia BIRNIE - Alan BOYLE - Catherine REDGWELL: *International Law and the Environment*, Third Edition, Oxford University Press, 2009, (154.)

6 Alexander GILLESPIE, 2007 (3.)

7 BÁNDI Gyula: *Gondolatok az elővigyázatosság elvéről*, Jogtudományi Közlöny 2013/10, 479.

8 Az elővigyázatosság elvét először Németországban fogalmazták meg, megjelenése az 1970-es évekre tehető. James CAMERON & Juli ABOUCHA: *The Precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Global Environment*, Boston College International and Comparative Law Review, Volume 14, Issue 1., 12-1-1991, (6.)

9 Cara R. SUNSTEIN: *Beyond the Precautionary Principle* U Chicago Law & Economics, Olin Working Paper 2003, No. 149; U of Chicago, Public Law Working Paper No. 38., (1003.) <https://pdfs.semanticscholar.org/552a/f38e2ecaffe335334c95998b87b5e90a613d.pdf> (letöltés ideje: 2019. 06. 06.)

10 Bremen 1984, London 1987, Hague 1990 és Esbjerg 1995

hatásainak a bizonyítására, tekintve, hogy a környezeti károk gyakran irreverzibilisek, illetve csak meghatározott költségek árán helyreállítható, nem is beszélve arról, hogy ez a legtöbb esetben rendkívül sok időt vesz igénybe.¹¹ A második, Londonban tartott konferencia eredményeként létrejött London Deklarációban már kifejezetten megjelent az elővigyázatosság: az Északi-tenger legveszélyesebb anyagoktól való védelme érdekében az elővigyázatos megközelítése szükséges, amely megköveteli a cselekvést, még mielőtt az emisszió és a hatások közötti okozatossági lánc bizonyítására tudományos bizonyíték felállításra kerülne.¹² A harmadik, 1990-ben Hágában tartott konferencián, az elv megerősítést nyert annak deklarálásával, hogy a jövőben is alkalmazásra kerül az elővigyázatosság elve, a veszélyes, mérgező anyagok káros hatásainak elkerülése érdekében.¹³ Az első nemzetközi eszköz a Bergen Deklaráció, amely az elv általános alkalmazását fogalmazta meg: A fenntartható fejlődés elérése érdekében a politikának az elővigyázatosság elvén kell alapulnia.¹⁴ Ezt követően az elővigyázatosság számos nemzetközi dokumentumban megjelent, mint pl. Az ózonréteget lebontó anyagokról szóló, Montreálban 1987. szeptember 16-án aláírt jegyzőkönyvben,¹⁵ az ENSZ 1992-ben elfogadott Éghajlatváltozási Keretegyezményben,¹⁶ az 1992-ben elfogadott Biológiai Sokféleségről szóló egyezményben.¹⁷ Az ENSZ 1992-ben, Rio de Janeiroban tartott második¹⁸ legnagyobb környezeti konferenciájának eredményeként elfogadott Rio Nyilatkozatban, sok más környezetvédelmi rendelkezéssel együtt az elővigyázatosság elvét is megtaláljuk. Az elv az Európai Unió figyelmét sem kerülte el, tartalmazza a Maastrichti, az Amszterdami, a Lisaboni és a Nizzai szerződés is.¹⁹

3. Az elv fogalma, jelentése

Annak ellenére, hogy az elv egyszerűnek tűnik, mégis vita tárgyát képezi pontos jelentése, alkalmazása és nemzetközi jogi státusza. Az elővigyázatosság elvének fogalma nem teljesen tisztázott, különböző módon jelenik meg nemzeti, regionális és nemzetközi szinten. Az elnevezés sem teljesen tiszta, vannak egyezmények, amelyek az „elővigyázatos megközelítést”

11 James CAMERON & Juli ABOUCHA 1991, (2.)

12 Second International Conference on the Protection of the North Sea, London, England, Nov. 24-25, VII. cikk

13 Final Declaration of the Third International Conference on Protection of the North Sea, Mar. 7-8, 1990, Preamble

14 1990 Bergen Ministerial Declaration on Sustainable Development, para 7.

15 Az ózonréteget lebontó anyagokról szóló, Montreálban 1987. szeptember 16-án aláírt jegyzőkönyvben 1992, preambulum

16 ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény 1992, 3. cikk, 3. pont

17 Biológiai Sokféleségről szóló egyezmény 1992, preambulum

18 Az első a Stockholmban tartott konferencia az Emberi Környezetről, 1972, azonban itt meg nem merült fel az elővigyázatosság elve, így annak eredményül született Stockholmi Nyilatkozat sem tartalmazza

19 Jame CRAWFORD: *The Law of International Responsibility*, Oxford University Press, 2010, (528.)

míg más egyezmények „az elővigyázatosság elvét” fogalmazzák meg.²⁰ Ez arra utal, hogy a kontextustól függően az elővigyázatosság mást jelent. Amíg például A veszélyes hulladékok Afrikába történő behozatalának tilalmáról, valamint Az országhatárokon áterjedő mozgalmak és a veszélyes hulladékok kezeléséről szóló bamakoi egyezmény²¹ (a továbbiakban Bamakoi Egyezmény) megköveteli a felektől, hogy az elővigyázatos megközelítésnek megfelelően tegyenek intézkedéseket a környezetre, emberekre veszélyes anyagok károsításának megelőzése érdekében, a tudományos bizonyosság hiányára tekintet nélkül,²² addig az elővigyázatosság elve másképpen került megfogalmazásra az ENSZ 1992-ben elfogadott Éghajlatváltozási Keretegyezményében: „A Felek tegyenek elővigyázatossági intézkedéseket az éghajlatváltozás okainak megelőzésére, megakadályozására vagy okainak csökkentésére és káros hatásainak enyhítésére. Ahol súlyos vagy visszafordíthatatlan károk veszélye fenyeget, a teljes tudományos bizonyosság hiánya nem használható fel indokként ezen intézkedések elhalasztására, számításba véve, hogy az éghajlatváltozással foglalkozó politikai tevékenységek és intézkedések költséghatékonyak legyenek annak biztosítása végett, hogy a globális előnyök a lehető legkevesebb költséggel járjanak.”²³ Különbséget elsősorban abban találunk, hogy ellentétben a Bamakoi Egyezménnyel, az Éghajlatváltozási Keretegyezménnyel megköveteli az irreverzibilis, illetve súlyos károkat. Nem egyértelmű, hogy pontosan mit jelent és hogyan kell alkalmazni. Jelentheti azt, hogy amikor tudományos bizonytalansággal nézünk szembe, akkor sokkal óvatosabbnak kell lenni a kockázatok azonosításában, de azt is jelentheti, hogy sokkal óvatosabbnak kell eljárni a kockázatok kezelése során.²⁴

Mindenesetre az egyik legáltalánosabb megfogalmazást az ENSZ 1992-ben, Rio de Janeiroban tartott Környezet és fejlődés konferencia eredményeül elfogadott nyilatkozat 15. elve tartalmazza: „A környezet védelme érdekében az Államok, lehetőségeiknek megfelelően, széles körben törekedni fognak az elővigyázatosságra. Ahol súlyos vagy visszafordíthatatlan kár fenyeget, a teljes tudományos bizonyosság hiánya nem használható fel indoklásként a környezetromlást megakadályozó, a hatékonysággal járó intézkedések elhalasztására.” A Rio Nyilatkozat megfogalmazását alapul véve a következőket állapíthatjuk meg: lényegi eleme a tudományos bizonytalanság, vagyis elővigyázatos megközelítés szükséges, amikor tudományos bizonytalanság áll fenn az okozatosság, a károsítás valószínűségének és a károk kiterjedésének mértékére vonatkozóan, ami azt jelenti, hogy tudományos bizonyosság híján sem kerülhető el a környezeti károsítás valószínűségének vizsgálata.²⁵ Ennek a bizonytalanságnak cselekedetekhez kell vezetnie,

20 Lásd bővebben, Patricia BIRNIE - Alan BOYLE - Catherine REDGWELL 2009. (154-158.)

21 Bamako Convention on the Ban of the Import into Africa and the Control of Transboundary Movement and Management of Hazardous Wastes within Africa 1991

22 Az országhatárokon áterjedő mozgalmak és a veszélyes hulladékok kezeléséről szóló bamakoi egyezmény, 77.

23 United Nations Convention on Climate change, ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény 1992, 3. cikk, 3. pont

24 Patricia BIRNIE - Alan BOYLE - Catherine REDGWELL 2009, (155.)

25 RAISZ Anikó: *Nemzetközi környezetjogi alapelvek a gyakorlatban, 2015*, (259.) http://www.vmtt.org.rs/mtn2014/258_268_Raisz.pdf (letöltés ideje: 2019. 05. 20.)

így ösztönöz a veszélyek felmérésére, a tevékenység folyamatos ellenőrzésére, illetve a tudományos kutatások végzésére.²⁶ További eleme a károkozás mértéke, amelynek valamilyen szintet el kell érnie, ez tipikusan jelentős, súlyos, illetve irreverzibilis. Gazdasági oldalát tekintve az államoknak "lehetőségeiknek megfelelően kell törekedniük az elővigyázatosságra", azaz függ az állam rendelkezésére álló emberi, gazdasági, pénzügyi és technológiai forrásoktól.²⁷ Bizonyos fogalmak a bizonyítási terhet megfordítják, amely szerint azt kell bizonyítani, hogy a tevékenység nem fog károkat okozni. Azonban sok esetben ezt szinte lehetetlen bebizonyítani.²⁸ A bizonytalanság a tudományos folyamat velejárója, nem lehetséges valamit 100%-os bizonyossággal állítani. Mindig lesznek nézetek, amelyek nem értenek egyet a többséggel, ami azt jelenti, hogy mindig fog létezni valamilyen szintű bizonytalanság.²⁹

4. Az elővigyázatosság elvének státusza

Az elővigyázatosság státuszának megállapításához mindenképp érdemes röviden tisztázni, hogy mi is a nemzetközi szokásjog. A kérdést illetően érdemes a Nemzetközi Bíróság Statútumából kiindulni. A 38. cikk szerint „A Bíróság, amelynek az a feladata, hogy az eléje terjesztett viszályokat a nemzetközi jog alapján döntse el, eljárásában a következő forrásokat alkalmazza [...] b) a nemzetközi szokást, mint a jog gyanánt elismert általános gyakorlat bizonyítékát.”

A szokásjog egyetemes jellegű, akkor beszélhetünk szokásjogról, ha az adott normát többé-kevésbé mindenütt ugyanazzal a tartalommal ismerik.³⁰ A szokásjoggá minősítéshez két konjunktív feltétel megvalósulása szükséges, egyrészt az egyöntetű, tartós gyakorlat (objektív elem), másrészt pedig az *opinio juris sive necessitatis* vagyis a jogi meggyőződés. A gyakorlatot régen meghatározott időhöz kötötték, amely 99 év volt, azonban ez ma már nem állja meg a helyét. A gyakorlat rövidebb idő alatt is kialakulhat, a tény, hogy nem telt el hosszabb idő, önmagában nem jelenti akadályát új nemzetközi szokásjogi szabály kialakulásának.³¹ A szokásjoggá minősítéshez szükséges a jogi meggyőződés arról, hogy a gyakorlatot követve az állam nemzetközi kötelezettségét teljesíti vagy jogával él.³² Hogyan állapítható meg, bizonyítható a szokásjogi státusz? Ennek megállapítására segítségül szolgálnak a szerződések, nyilatkozatok, a nemzeti jogalkotás, az államok egyoldalú nyilatkozatai, a doktrína álláspontja és az ítélkezési gyakorlat szóhasználata.³³

26 James CRAWFORD 2010, (528.)

27 James CRAWFORD 2010, (529.)

28 Az elővigyázatosság elvét először Németországban fogalmazták meg, megjelenése az 1970-es évekre tehető. Mary Stevens: *The Precautionary Principle in the International Arena, Sustainable Development Law & Policy*, Volume 2, Issue 2 Spring/ Summer 2002, (13-15.)

29 Mary STEVENS 2002, (15.)

30 KOVÁCS Péter: *Nemzetközi Közjog*, 3. átdolgozott és bővített kiadás, Osiris Kiadó, 2016, (170.)

31 KOVÁCS Péter 2016, (169.)

32 BRUHÁCS János: *Nemzetközi Jog I.*, Dialóg Campus Kiadó, 2011, (149.)

33 Agne SIRINSKIENE: *The Status of Precautionary Principle: Moving Towards a Rule of Customary*

Egyik oldalról nézve az elővigyázatosság elve, illetve az elővigyázatos megközelítés támogatottságot élvez, amelyet jelez a nemzetközi szervezetek növekvő számú határozatai, az államok között létrejött szerződések. Mi több, nemzeti szinten is meghatározó, több ország jogrendszerében is megjelenik. Azonban az elv vagy megközelítés alkalmazása már különbözik a jogi kultúrának és kontextusnak köszönhetően.³⁴ Másik oldalról nézve a helyzet egészen más a nemzetközi ítélkezési gyakorlatban, amelyet érdemes egy kicsit közelebbről is megvizsgálni.

5. Ítélezési gyakorlat

Bár a Nemzetközi Bíróság, és más állandó és választott bíróságok nem rendelkeznek jogalkotó funkcióval, mégis döntéseik kétségtelenül hatással vannak a nemzetközi jog fejlődésére. A bíróság tehát egyfajta jogfejlesztő szerepet tölt be. Ítéleteiben képes olyan elveket, tételeket rögzíteni, amelyek akár később szokásjogi szabályként élhetnek tovább. Ítéleteiken keresztül kétségtelenül hatással vannak az államok magatartására, cselekvéseikre.³⁵ Az elővigyázatosság elve több jogesetben is felmerült, mint például a csendes-óceáni nukleáris kísérletek ügyben, a Bős-Nagymaros ügyben, Kékúszójú tonhal ügyben és a MOX ügyben.

5.1. Nemzetközi Bíróság ügyei

5.1.1. A csendes-óceáni nukleáris kísérletek

A csendes-óceáni nukleáris kísérletek ügyben a vita Új-Zéland és Franciaország között merült fel. Ausztrália eljárást indított Franciaország ellen arra hivatkozva, hogy a nukleáris kísérletek sértik a szuverenitását, és hangsúlyozta, hogy még mielőtt Franciaország atomkísérletekbe kezd, elég bizonyítékot kell szolgáltatnia arra, hogy az nem lesz káros hatással a tengeri környezetre. A Nemzetközi Bíróságnak azonban nem volt lehetősége az ügyet érdemben tárgyalni, tekintve, hogy Franciaország beszüntette a kísérletek folytatását.³⁶

5.1.2. Bős-Nagymaros ügy

A Bős-Nagymaros ügyben a vita tárgya vízlépcsőrendszer megépítése és az annak alapjául szolgáló Budapesti³⁷ szerződés teljesítése, illetve alkalmazása volt. A szerződés Magyarország és Csehszlovákia (később Szlovákia) között jött létre. A tervezett projek-

Law, Jurisprudence, Mykolas Romeris University, 2009, (354.)

34 Patricia BIRNIE - Alan BOYLE - Catherine REDGWELL 2009, (159.)

35 Lásd bővebben KECSKÉS Gábor: *A környezeti károkért való felelősség a nemzetközi jogban*, Győr, 2012, (209-243.)

36 Philippe SANDS 2012, (241.)

37 1978. évi 17. tvr. a Magyar Népköztársaság és a Csehszlovák Szocialista Köztársaság között a Gabčíkovo-Nagymarosi Vízlépcsőrendszer megvalósításáról és üzemeltetéséről szóló szerződés kihirdetéséről

tnek csak az egyik fele valósult meg, mivel Magyarország egyoldalúan felfüggesztette a vízlépcső megépítésével kapcsolatos munkálatokat, majd a két állam közötti bilaterális szerződést felmondta. Szlovákia azonban tovább folytatta a projekt megvalósítását, amely érdekében egyoldalú lépéseket tett az úgynevezett C-variáns megépítésére és üzembe helyezésére. Ezt követően a felek a Nemzetközi Bírósághoz fordultak.³⁸

A Nemzetközi Bíróság ítéletében megerősítette a nukleáris fegyverekkel való fenyegetés és azok alkalmazásának jogszerűsége tárgyában hozott tanácsadó véleményében foglaltakat, mely szerint az államok általános kötelezettsége, hogy biztosítsa más államok, környezetének megóvását, amely ma már a környezettel kapcsolatos nemzetközi jog részévé vált.³⁹ Azonban az ügyben a környezetvédelmi szempontok helyett inkább a szerződési jog kapott nagyobb hangsúlyt. Magyarország érvei között az ökológiai szükséghelyzet és az elővigyázatosság elve szerepelt. Mivel Szlovákia nem kívánta felfüggeszteni a környezetkárosító munkálatokat, így Magyarország kényszerhelyzetbe került és kénytelen volt felmondani a kétoldalú szerződést. A Nemzetközi Bíróság azonban nem találta bizonyítottnak a szükséghelyzet fennállást: megállapította, hogy nem állt fenn azonnali és közvetlen veszély, és Magyarország számára más lehetőségek is nyitva álltak a kialakult helyzet kezelésére.⁴⁰

Az elővigyázatosság tekintetében mindkét állam egyetértett abban, hogy elővigyázatos lépéseket kell tenni, azonban abban már nem értettek egyet, hogy ez milyen hatással, illetve milyen következményekkel jár a projektre nézve.⁴¹ A Bíróság kifejezetten nem foglalkozott az elővigyázatosság elvével, csupán elismerte, hogy az elmúlt időszakban új normák, szabályok jöttek létre, amelyeket figyelembe kell venni nemcsak az új, de a már megkezdett, folyamatban lévő tevékenységekre is.⁴² Jól látható, hogy a Bíróság vonakodott az elővigyázatosság elvének alkalmazásától.

38 KECSKÉS Gábor: *A Nemzetközi Bíróság ítélkezési gyakorlata a környezeti tárgyú ügyekben*, Állam- és Jogtudomány, LVI. évfolyam, 2015, 3. szám, (64–67.)

39 Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia). Judgment of 25 december 1997, I.C.J. reports 1997, (7.), az ügyről lásd bővebben Kecskés Gábor, *A Nemzetközi Bíróság ítélkezési gyakorlata a környezeti tárgyú ügyekben*, Állam- és Jogtudomány, LVI. évfolyam, 2015, 3. szám, (64–67.)

40 Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia). Judgment of 25 december 1997, I.C.J. reports 1997, para. 55.

41 Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia). Judgment of 25 december 1997, I.C.J. reports 1997, para. 113.

42 Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia). Judgment of 25 december 1997, I.C.J. reports 1997, para. 58.

5.2. A Nemzetközi Tengerjogi Törvényszék ügyei

5.2.1. A déli kékúszójú tonhal ügy

Az ügyben az eljárást Ausztrália és Új-Zéland kezdeményezte Japán ellen. A három állam a kékúszójú tonhal veszélyeztetett faj megóvása érdekében halászási kvótákban egyeztek meg az 1980-as években, azonban Japán ezt nem tartotta be.⁴³ Ausztrália és Új-Zéland arra hivatkozott, hogy Japán ezzel súlyos károkat okozott a halállományban. A Tengerjogi Törvényszék ítélete szerint a feleknek óvatosan és megfontoltan kell eljárniuk, hatékony védelmi intézkedéseket kell bevezetniük a tudományos bizonyosság hiányára tekintet nélkül, a déli kékúszójú tonhal állományának megőrzése és a károk megelőzése érdekében.⁴⁴ Azzal, hogy a Törvényszék a feleket arra kötelezte, hogy tartsák távol magukat bármilyen halászati kutatástól (amire Japán hivatkozott), tulajdonképpen az elővigyázatosság elve nyert elismerést. És bár ilyen formában megjelent az ítéletben, azonban annak minőségének vagy tartalmának kibontásától már tartózkodott a Tengerjogi Törvényszék.

5.2.2. MOX erőmű ügy

A Tengerjogi Törvényszékhez fordult Nagy-Britannia és Írország a közöttük felmerülő vita rendezése érdekében. A 90-es években Nagy-Britannia engedélyezte a MOX erőmű megépítését, amelynek célja nukleáris fűtőanyagok feldolgozása volt. A vita középpontjába a tengerszennyezés került, tekintve, hogy az erőmű vízparton üzemelt. Írország sérelmesnek tartotta az erőmű működését, és eljárást kezdeményezett a Tengerjogi Törvényszék előtt.⁴⁵ Írország kérte a Tengerjogi Törvényszéktől, hogy rendelje el az erőmű működésének felfüggesztését, azonban a Törvényszék helyette ideiglenes rendelkezésében együttműködésre kötelezte a feleket az erőmű hatásairól szóló információk megosztásában, a kockázatok figyelemmel kísérésében, a tengeri környezet szennyezésének megelőzése érdekében intézkedések megtételére.⁴⁶ A Törvényszék elővigyázatosság elvére nem tért ki, amire később sem volt lehetősége, mivel a felek vitájában az Európai Unió Bíróságának kizárólagos joghatósága volt, így az ügy átkerült.

43 KECSKÉS Gábor, 2012. (288-289.)

44 Southern Bluefin Tuna Case, (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan) ITLOS Cases Nos. 3 and 4, 1999 para. 77.

45 SZABÓ Marcell: *The Mox Plant case: the way towards Euro chauvinism?, The impact of ECJ Jurisprudence on Environmental Law*, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, 2009, (143-166.)

46 International Tribunal for the Law of the Sea, 2001 3 December, The MOX Plant Case (Ireland v. United Kingdom) Request for provisional measures, 14. para 1., 2., 3.

6. Összegzés

Bár az elővigyázatosság elve több nemzetközi dokumentumban is megjelenik, azonban, ahogyan azt a bemutatott jogesetek mutatták, az ítélkezés vonakodik annak alkalmazásától, tartalmának meghatározásától és szokásjogként való minősítésétől. Véleményem szerint annak ellenére, hogy több tényező is azt mutatja, hogy már szokásjogként van jelen a nemzetközi jogban, ezt még nem lehet egyértelműen és biztosan kijelenteni. Számos nemzetközi szerződés, egyezmény stb. tartalmazza, azonban általában a preambulumban nyer helyet, és fogalmát tekintve sem alakult még ki egységes álláspont. Ha ehhez hozzávesszük a nemzetközi ítélkezési gyakorlatot, amely vonakodik alkalmazni, megállapíthatjuk, hogy talán még korai szokásjogról beszélni. Az viszont tagadhatatlan, hogy a szokásjoggá válás útjára lépett, köszönhetően nagyszámú támogatottságának. Azonban az elővigyázatosság elvével (vagy másképpen fogalmazva megközelítésével) kapcsolatban még több tisztázatlan kérdés van, amely válaszra vár.

Tárgyszavak

környezeti kár, nemzetközi környezetvédelmi jog, elővigyázatosság, megelőzés

Forrásjegyzék

Irodalom

- BÁNDI Gyula: *Gondolatok az elővigyázatosság elvéről*, Jogtudományi Közlöny 2013/10.
- BRUHÁCS János: *Nemzetközi Jog I.*, Dialóg Campus Kiadó, 2011.
- Jame CRAWFORD: *The Law of International Responsibility*, Oxford University Press, 2010.
- James CAMERON & Juli ABOUCHA, *The Precautionary Principle: A Fundamental Principle of Law and Policy for the Protection of the Global Environment*, Boston College International and Comparative Law Review, Volume 14, Issue 1, 12-1-1991.
- KECSKÉS Gábor: *A környezeti károkért való felelősség a nemzetközi jogban*, Győr, 2012.
- KOVÁCS Péter: *Nemzetközi Közjog*, 3. átdolgozott és bővített kiadás, Osiris Kiadó, 2016.
- Mary STEVENS: *The Precautionary Principle in the International Arena*, Sustainable Development Law & Policy, Volume 2, Issue 2 Spring/ Summer 2002.
- Patricia BIRNIE - Alan BOYLE - Catherine REDGWELL: *International Law and the Environment*, Third Edition, Oxford University Press, 2009.
- Philippe SANDS: *Principles of International Environmental Law*, Third Edition, Cambridge University press, 2012.
- SZABÓ Marcell, *The Mox Plant case: the way towards Euro chauvinism, The impact of ECJ Jurisprudence on Environmental Law*, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, 2009.

Internetes források

Alexander GILLESPIE: *The Precautionary Principle and the 21st Century: A Case Study of Noise Pollution in the Ocean*, The International Journal of Marine and Coastal Law 2007, Volume 22: Issue 1 <https://workspace.ascobans.org/sites/ascobans/files/the%20precautionary%20principle%20and%20noise%20pollution2.pdf> (letöltés ideje: 2019. 06. 10.)

Cara R. SUNSTEIN: *Beyond the Precautionary Principle*, U Chicago Law & Economics, Olin Working Paper 2003, No. 149; U of Chicago, Public Law Working Paper No. 38. (letöltés ideje: 2019. 06. 06.)

RAISZ Anikó: *Nemzetközi környezetjogi alapelvek a gyakorlatban*, 2015. http://www.vmtt.org.rs/mtn2014/258_268_Raisz.pdf (letöltés ideje: 2019. 05. 20.)

Egyezmények

1990 Bergen Ministerial Declaration on Sustainable Development

Az ózonréteget lebontó anyagokról szóló, Montréalban 1987. szeptember 16-án aláírt jegyzőkönyv

Bamako Convention on the Ban of the Import into Africa and the Control of Transboundary Movement and Management of Hazardous Wastes within Africa 1991

Biológiai Sokféleségről szóló egyezmény 1992

ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezmény 1992

Final Declaration of the Third International Conference on Protection of the North Sea 1990

Nyilatkozat a Környezet és Fejlődésről 1992

Ítéletek

Case Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia). Judgment of 25 december 1997, I.C.J. reports 1997

Case French Underground Nuclear Tests (New Zealand v. France). Application of 9 May 1973

Southern Bluefin Tuna Case, (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan) ITLOS Cases Nos. 3 and 4, 1999

International Tribunal for the Law of the Sea, 2001, 3 December, The MOX Plant Case (Ireland v. United Kingdom)

A HÁTRÁNYOS HELYZET ÉS A GYERMEKSZEGÉNYSÉG KAPCSOLATA AZ ÁLLAMI SZEREPVÁLLALÁS TÜKRÉBEN

1. Bevezetés

A gyermekvédelem állami feladat, mely „*a maga eszközeivel segíti a társadalmat önmaga árnyjelenségeinek (azaz az adott gazdasági-társadalmi működések zavarának és azok következményeinek) korrigálásában*”² A gyermekvédelem egyik fő célja a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) indoklása szerint a gyermekek veszélyeztetettségének megelőzése és megszüntetése.³ Az egyik ilyen jelentős veszély a gyermekszegénység növekedése. Ugyanakkor fontos megemlíteni Bass László szegénységkutató gondolatát, mely szerint: „A gyerek önmagában nem tud szegény lenni, helyzete a családja státuszától függ.”⁴ Tehát a gyermekszegénység területe szorosan összefügg a családok körülményeivel (szegénységével) is.

Jelen tanulmányban röviden áttekintem a gyermekszegénység aktuális mutatóit, továbbá a kapcsolódó, gyermekvédelmi fókuszú állami feladatokat a hatályos jogi szabályozás és a vonatkozó irányelvek mentén.

2. A gyermekszegénységhez kapcsolódó adatok

Az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének 2018-as jelentése szerint Magyarországon a gyermekek 33,6%-át fenyegeti szegénység vagy társadalmi kirekesztettség⁵, mellyel Magyarország a középmezőnyben helyezkedik el a vizsgált tagországok közt. Ehhez igazodik a Gazdasági Együttműködési és Fejlődési Szervezet (a továbbiakban: OECD által közzétett 2019-es kimutatás, mely szerint a magyar népesség 25%-a tartozik az alacsony jövedelműek közé.⁶ Az alábbi grafikonok szemléltetik a felmérések eredményeit:

1 Károli Gáspár Református Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola hallgatója.

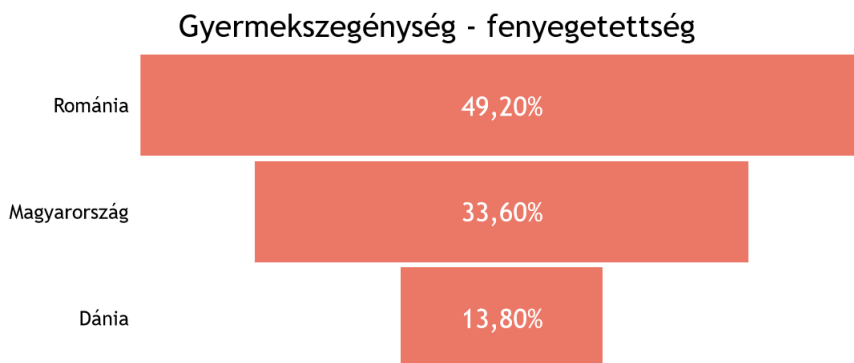
2 DR. VECZKÓ József: *A gyermekvédelem pszichológiai és pedagógiai alapjai*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1990. 102.

3 Gyvt. 1. §

4 mandiner.hu/cikk/20180518_szegenyseg_a_merlegen_bass_laszlo_a_mandinernek (2019. 05. 20.)

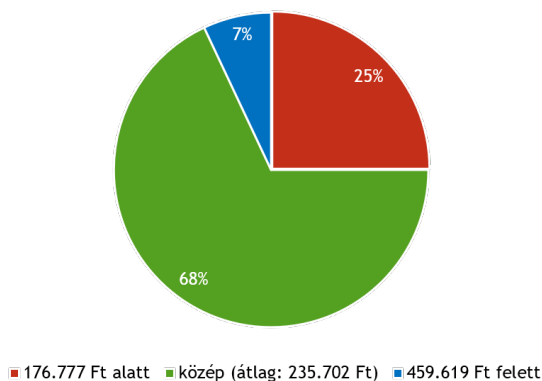
5 fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-combating-child-poverty_en.pdf (2019. 04. 25.)

6 Az OECD meghatározása szerint alacsony jövedelmű az, akinek havi jövedelme nem éri el a medián jövedelem (azaz a jelenlegi adatok szerint a havi nettó 175 ezer Ft) 75%-át (tehát a 125 ezer Ft-ot). oecd.org/social/governments-must-act-to-help-struggling-middle-class.



1. ábra: Az EU Alapjogi Ügynökségének 2018-as jelentése: Magyarország a legrosszabbul és a legjobban teljesítő országok közt

1 főre jutó jövedelem (HUF)



2. ábra: Az OECD 2019-es jelentése a magyarok egy főre jutó jövedelmi helyzetéről

A kutatásokból levonható az a következtetés, hogy a gyermekek helyzete (helytállóan) tükrözi a társadalom gazdasági helyzetét, továbbá, hogy a középosztály nagy része is épphogy az OECD által meghatározott szegénységi küszöbérték felett él, egy kiváltságos réteg pedig a többi csoporthoz viszonyítva kimagaslóan nagy jövedelemből gazdálkodik (a szegénységi küszöb háromszorosából), mely rávilágít a nagy jövedelmi különbségekre továbbá, hogy a középosztály nagy része is könnyen leszakadhat.

Az OECD „Nyomás alatt az adókkal sújtott középosztály” elnevezésű 2019-es jelentés⁷ szerint pedig az államoknak elsősorban az a feladata az elszegényedés és a leszakadás

htm (2019. 04. 25.)

7 A jelentés címe saját (szabad fordításban) szerepel. OECD: *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*, Paris, OECD Publishing, 2019., <https://doi.org/10.1787/689afed1-en> (2019. 06. 05.)

megelőzése érdekében, hogy intézkedéseikkel elsősorban a középosztály helyzetét javítsák, miután ez a réteg az adóterheknek leginkább kitett. Ugyanakkor létük kulcsfontosságú az állami infrastruktúra (mint például az egészségügy vagy a köznevelés) fenntartásában és működésében. Mindezek alapján pedig az ún. szociológiai olló jelensége is itt jelenik meg leginkább. A középosztály fokozatosan kisebb csoportokra morzsolódik: egy részük a „leszakadtakhoz” süllyed le (a napról napra élő sodródók és munkások rétegébe), kisebb hányaduk pedig a felsőosztály körébe emelkedik (a feltörekvő fiatalok és a felsőközéposztályba tartozók).⁸

A KSH adatai szerint a háztartások átlagosan összbevételük 16%-át költik a lakhatási kiadásokra⁹. A Habitat for Humanity Magyarország 2018-as lakhatási jelentése¹⁰ szerint pedig 1,5 millióan élnek súlyos lakásminőségi problémákkal rendelkező lakásban, és összesen 2-3 millió ember él lakásszegénységben, ugyanakkor a megfelelő korszerűsítésre a népesség közel felének (köztük a középosztály tagjainak) nincsen lehetősége:



3. ábra: A Habitat for Humanity 2018-as jelentése a magyar háztartások állapotáról

Fenti adatokból is látható, hogy az elszegényedés – ezen belül is a lakhatási szegénység – jelensége aktuális kérdés, melynek kezelése jelentős kihívás elé állítja az (állami fenntartású) szociális ellátórendszert mindennapi működése terén.

2.1. A gyermekszegénység mérésének egyes megközelítései

A szegénység mérése során az objektív (leginkább összetársadalmi mutatókon alapuló) és a szubjektív (önbevallásos-alapú) megközelítés különíthető el, a statisztikák nagy része – mint például a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) legtöbb felmérése is –

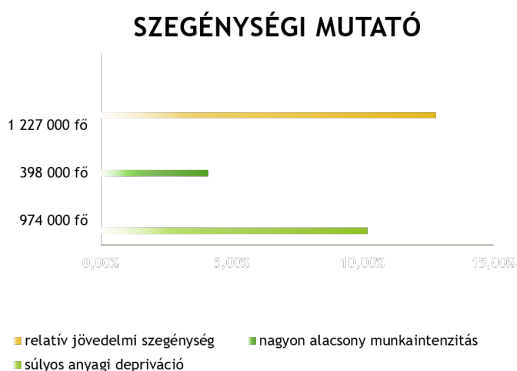
8 KOZÁK ÁKOS - VERES EDIT: Társadalom és rétegződés. In: Hetesi Erzsébet - Révész Balázs (szerk.): *Marketing megújulás*. Szeged, SZTE GK konferencia, 2014. 25-26.

9 ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_zhc021a.html?down=1523 (2019. 04. 25.)

10 habitat.hu/mivel-foglalkozunk/lakhatasi-jelentesek/lakhatasi-jelentes-2018/ (2019. 04. 25.)

jellemzően ez utóbbi módszerrel készülnek.¹¹ A mérések során megjelenhetnek olyan szempontok, mint az élelmiszernormatíva (azaz az egészséges felnőtt ételkészletéhez viszonyított arányok), vagy éppen az adott országban az alapvető pénzbeli támogatások (mint a minimálbér, nyugdíjminimum) összege.¹²

A KSH módszertana a szegénységi mutatót¹³ a következő három indikátorral méri: a relatív jövedelmi szegénységi arány, a súlyos anyagi deprivációban érintettek aránya és a nagyon alacsony munkaintenzitású háztartásban élők aránya (azaz a munkaszegénység). Ennek értelmében szegénynek, vagy társadalmi kirekesztettségűtől fenyegetettnek az minősül, akire a fenti három dimenzióból kettő igaz. Mindezek alapján a 2017-es helyzetkép az alábbi volt:



4. ábra: A KSH 2017-es felmérése

Az EU Alapjogi Ügynöksége megközelítése szerint¹⁴ szegénységtől vagy társadalmi kirekesztettségűtől fenyegetettség a következő három esetkörben áll fent:

- a háztartásban az egy főre jutó jövedelem kevesebb az ország mediánjövedelmének 60%-ánál¹⁵
- a 18-59 év közti családtagok az előző egy évben ötödannyi időn át sem dolgoztak, mint amennyire teljes munkaidős foglalkoztatottság esetén lehetőség lenne, vagy
- a következő kilenc elem közül legalább négyet nem tudnak megfizetni: lakbér vagy jelzáloghitel, a lakás felfűtéséhez szükséges rezsi, váratlan kiadások, hús vagy fehérje rendszeres fogyasztása, nyaralás, tévé, mosógép, autó és telefon.

11 BÁNFALVI Győző: Szegénységi mutatószámok – magyar és nemzetközi példák *Metszetek* 2014/2. 119. (119-131.)

12 SIMONOVITS Bori – SIK Endre: A hátrányos helyzetű kistelepülések kutatási módszertana és kérdőívei *TÁRKI Regionális Műhelytanulmányok*, 2014/6.

13 KSH: *A háztartások életszínvonala*, Budapest, KSH, 2017 13.

14 fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-combating-child-poverty_en.pdf (2019. 04. 30.)

15 Ez az arány az OECD-nél 75%.

Az UNICEF a gyermekszegénység felmérésére kétfajta mutatót használ: egyfelől az ún. nélkülözési indexet, mely megmutatja, hogy egy gyermek a fejlődéséhez szükséges tizennégy alapvető elemhez hozzájut-e, melyeket az EU Alapjogi Ügynökségéhez képest máshogyan (mintegy kiterjedtebb szempontokkal operálva) kategorizálnak. Ide tartozik a napi háromszori étkezés, amelyből legalább napi egy tartalmaz húsfélét vagy annak megfelelő tápértékű vegetáriánus ételt és napi egyszer friss gyümölcsöt vagy zöldséget, a gyermek korának és érettségének megfelelő könyvek (amelyek nem tankönyvek), szabadidő és szabadidős eszközök, játékok, rendszeres szabadidős tevékenység, iskolai programokon való részvételhez szükséges pénz, az otthoni házi feladat elkészítéséhez szükséges elkülönített és megvilágított helyiség, új ruhadarabok (köztük két pár, méretnek és évszaknak megfelelő cipő), különleges alkalmak megünneplésének lehetősége, végül pedig annak lehetősége, hogy a gyermek vendégeket hívhasson otthonába.¹⁶

A másik mérőszám pedig a relatív szegénység, amely a szegénységi küszöb alatt élő gyermekek százalékát mutatja ki azoknak a háztartásoknak a felmérésével, ahol a család méretéhez és felépítéséhez igazított rendelkezésre álló jövedelem kevesebb, mint az ország medián jövedelmének 50%-a.

Tehát a nemzetközi viszonylatban már konkrétan (nem csak közvetetten) megjelenik a megélhetési szegénység, tehát a nélkülözési elem is. Azonban „a szegénység nem csak anyagi nélkülözést jelent, hanem más forrásokból, lehetőségekből való kirekesztést is.”¹⁷ Melyek egyfelől nehezebben mérhetőek, másfelől pedig tovább halmozzák a hátrányokat.

Ahogy a fenti megközelítésekből is látható, a gyermekszegénység egyik jelentős mutatója a lakhatási körülmények állapotának felmérése.

A lakhatási szegénység felmérésének négy fő területe van: a vizsgálat célja ez esetben a háztartások átlaghoz mért megfizethetőségi, lakásminőségi és energiahatékonysági, területi és jogi szempontú kiszolgáltatottságának felmérése.¹⁸ Az ezen körülmények figyelembevételével készült kimutatás alapján Magyarországon 2017-ben a tizennyolc év alatti népesség 27,3%-a élt olyan lakásban, melyben a túlszűfolttság mellett további minőségi problémák is fennálltak.¹⁹

16 UNICEF: *A gyermekszegénység mérése – Gyermekszegénység a világ fejlett országaiban*, Budapest, Unicef Innocenti Kutatóközpont, 2012. unicef.hu/wp-content/uploads/2014/11/unicef_RC10_magyar_sum-1.pdf (2019.06.01.)

17 KEREZSI Klára: Szegregáció, gyermekszegénység és esélyegyenlőség. In: Kerezi, Klára - Borbíró, Andrea (szerk.) *A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve*. Budapest, Magyarország: Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, 2009. 278.

18 Habitat for Humanity Magyarország: *Éves jelentés a lakhatási szegénységről 2018*. habitat.hu/mivel-foglalkozunk/lakhatasi-jelentesek/lakhatasi-jelentes-2018/ (2019. 04.25.)

19 habitat.hu/mivel-foglalkozunk/lakhatasi-jelentesek/lakhatasi-jelentes-2018/lakasminoseg-es-energiaszegenyseg/ (2019.04.30.)

2.2. Az állami szerepvállalás megjelenése a hátrányos helyzetű gyermekek tekintetében

Mind a nemzetközi, mind a hazai jogszabályok, szakmai iránymutatások és gyakorlatok egybehangzóak abban a kérdésben, hogy a gyermekek védelme, jogaiknak érvényesítése állami feladat és kötelezettség. „A gyermek legjobb érdekének védelme nem csupán magán- vagy családi ügy, hanem az egyes államok aktív cselekvésére, a gyermekeket védő, segítő, a róluk gondoskodó intézményrendszer kialakítására és működtetésére is szükség van”, figyelemmel a területileg eltérő (a térségek fejlettségi különbségeiből adódó) igényekre és a gyermekvédelem új kihívásaira is.²⁰

A gyermekek jogairól szóló 1989. évi New Yorki (ENSZ) Egyezmény²¹ 27. cikkének 3. pontja szerint a gyermek egészséges fejlődéséhez való jogának érvényesüléséhez szükséges körülmények megteremtésén túl az államok „megfelelő intézkedéseket tesznek annak érdekében, hogy a szülőt, illetőleg a gyermek más gondviselőit segítsék e jog érvényesítésében, és szükség esetén anyagi segítséget nyújtanak, valamint segítő programokat hoznak létre különösen az élelmezéssel, a ruházkodással és a lakásüggyel kapcsolatban”.

Az Alaptörvény pedig a XVI. cikkében deklarálja a gyermekek jogát a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz, mely előmozdításához a külön intézkedéseket társít.

A lakhatással kapcsolatos kérdések tekintetében pedig a XXII. cikk (1) bekezdése szerint „Az állam jogi védelemben részesíti az otthont. Magyarország törekszik arra, hogy az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.”

Az Európai Unió Bizottságának 2013/112/EU ajánlása szól a gyermekek érdekében történő beruházásokról a hátrányos helyzetből kitörés érdekében.²² Az ajánlás (5) bekezdése értelmében: „A hátrányok korai gyermekkoról történő leküzdésére irányuló fellépések hozzájárulnak a szegénység és a társadalmi kirekesztés elleni átfogó küzdelemhez. A megelőzés úgy valósítható meg a leghatékonyabban, ha olyan integrált stratégiákba illeszkedik, amelyek támogatják a szülők munkaerő-piacra való bejutását, emellett megfelelő jövedelemtámogatási intézkedéseket is tartalmaznak, és hozzáférést biztosítanak a gyermekek jövője szempontjából alapvető szolgáltatásokhoz, így a színvonalas bölcsődei-óvodai szolgáltatásokhoz, egészségügyi ellátáshoz, lakhatási és szociális szolgáltatásokhoz, továbbá a gyermekeknek lehetőséget biztosítanak a részvételre és jogaik gyakorlására, ami hozzájárul ahhoz, hogy képességeiket teljesen kibontakoztathassák, és boldogulni tudjanak.”

A Gyvt. 6. § (2a) bekezdése szerint: „A hátrányos helyzetű és a halmozottan hátrányos helyzetű gyermeknek joga van ahhoz, hogy fokozott segítséget kapjon a fejlődését hátráltató körülmények leküzdéséhez és esélyeinek növeléséhez.”

20 MÓRÉ Sándor: Beszámoló a Magyar Alkotmányjogászok Egyesületének 2017. évi közgyűléséről *Parlamentari Szemle* 2018/1. 165.

21 kihirdetve a 1991. évi LXIV. törvénnyel

22 eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013H0112&from=EN (2019. 06. 10.)

2.3. A hátrányos helyzetű gyermekek és a gyermekszegénység összefüggései

A hátrányos helyzetet pedig a gyermekek tekintetében a Gyvt. 67/A. § határozza meg. Ennek értelmében az alábbi esetkörökben állapítható meg hátrányos helyzet, ha:

- a gyermek szülei vagy családbafogadó gyámja alacsony (alapfokú) iskolai végzettséggel rendelkeznek
- a gyermek szülei alacsony foglalkoztatottságúak és ha
- „a gyermek elégtelen lakókörnyezete, illetve lakáskörülményei, ha megállapítható, hogy a gyermek a településre vonatkozó integrált településfejlesztési stratégiában szegregátumnak nyilvánított lakókörnyezetben vagy félkomfortos, komfort nélküli vagy szükséglakásban, illetve olyan lakáskörülmények között él, ahol korlátozottan biztosítottak az egészséges fejlődéséhez szükséges feltételek.”

Halmazotthon hátrányos helyzetűnek pedig az a gyermek minősül, akinél két hátrányos helyzetet megalapozó kategória együttesen fennál (tehát relatív szegénység kategóriájába sorolható), vagy pedig nevelésbe vették (mely jellemzően a családban jelentkező súlyos gyermekvédelmi problémák eredményeként történik meg). A kutatások szerint meglehetősen kevés olyan gyermek van, akinél csupán egy hátrányos helyzetre okot adó körülmény állna fent.²³

Lényegében megállapítható, hogy a hátrányos helyzet definíciója tulajdonképpen tartalmilag szinte megegyezik a gyermekszegénység fogalmi elemeivel: az első fordulat az oktatási szegregációra utal, a második fordulat az alacsony munkaintenzitás és jövedelmi szegénység állapotát írja le, a harmadik fordulat pedig tulajdonképpen a térségi/lakhatási szegénység és szegregációt nevesíti. Ráadásul ezen elemek összefüggenek: az alacsony végzettség alacsony foglalkoztatottsághoz vezet, ez pedig a szegregáció mellett egyenesen eredményezi a szegénységet, rossz lakáskörülményeket. „Ahol a családban élők „tudástökéje” és ezzel összefüggésben munkaerőpiaci pozíciójuk gyenge, és/vagy a családi életciklussal kapcsolatos forráshiány is jellemző, ott anyagi-egzisztenciális szempontból fennáll a perifériára kerülés veszélye. Mindehhez gyakorta társulnak térségi-települési hátrányokból fakadó hatások, amelyek kumuláltan érvényesülnek az érintett népesség életkörülményiben, életmódjában.”²⁴ Érdekes adalék ehhez, hogy a gyermekvállalási kedv az alacsonyabb iskolai végzettséggel rendelkező és fiatalabb nők közt a legmagasabb,²⁵ mely felveti a szegénység újratermelődésének kérdését. Emellett pedig a szegénységhez a feszültségeket generáló szegénységérzet társul, melynél már olyan körülmények is közrejátszanak, mint az egészségi állapot, a vidék-Budapest közti különbség, vagy éppen az etnikai hovatartozás, melyek már a szegénységi állapoton

23 2013-as adatok szerint mindössze 750 hátrányos helyzetű gyermek volt nyilvántartva. Ferge Zsuzsa – Darvas Ágnes (szerk.): *Civil jelentés a gyerekesélyekről 2012-2013*, Budapest, Gyerekesély Közhasznú Egyesület, 2014

24 HARCZA István: Helyzetkép a főbb társadalmi folyamatokról *Statisztikai Szemle* 92./1., 2013.

25 Monostori Judit - Őri Péter - Spéder Zsolt (szerk.): *Demográfiai portré*. Budapest, KSH, 2018.

túl akár az egyén motivációit is visszavetik attól, hogy javítson életkörülményein.²⁶

A szabályozás mindezek ellenére a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultságot társítja a hátrányos helyzethez, mely pénzbeli és természetbeni támogatásokat (ingyenes közétkeztetés tanítási- és szünidőben, ingyenes tankönyvek és tanszerre, ruházkodásra, készételekre fordítható Erzsébet utalvány) foglal magában.²⁷ A rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény körében pénzbeli támogatásra az a gyermek jogosult, aki olyan háztartásban él, ahol az egy főre jutó jövedelem nem haladja meg a mindenkori öregségi nyugdíj (mely 2009 óta változatlanul 28.500 Ft) 145%-át (azaz 41.325 Ft-ot) vagy pedig egyedülálló szülő illetve családbafogadó gyám neveli, illetőleg amennyiben a gyermek tartósan beteg. A rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény összege havonta a mindenkori öregségi nyugdíj 22%-a, azaz 6270 Ft. Ha egy olyan háztartást veszünk, ahol az 1 főre jutó jövedelem 41.000 Ft, akkor a kedvezménnyel is a gyermekekre jutó jövedelem (47.270 Ft) még mindig csupán a szegénységi küszöb (az átlagjövedelem 60%-át véve alapul 140.000 Ft) harmada lesz, mely így továbbra is a mélyszegénység – súlyos társadalmi kirekesztettség állapota, mely felveti annak kérdését, hogy a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény intézménye önmagában alkalmas-e a hátrányos helyzet (gyermekszegénység) orvoslására.

Így a gyermekszegénységi statisztikák ismeretében felmerül, hogy a nemzetközi irányok fényében milyen egyéb intézkedésekre lehet szükség. A már említett 2013/112/EU ajánlás megállapítja, hogy a megelőző és a gyermekeket megsegítő intézkedések finanszírozása gazdaságosabbak, mint a már kialakult helyzet kezelésére fordított kiadások.

3. Összegzés

A kutatás folyamán kirajzolódott, hogy a gyermekszegénység felszámolására irányuló állami tevékenység meghatározó jelentőséggel bír, társadalmi érdek. Az államnak e célból intézkedéseket kell tennie szakmai szempontú stratégiák kialakításával, a családok megtámogatásával, nem mellőzve a szakmai együttműködést és a párbeszédet, továbbá a térségi komplex programok támogatását.²⁸

Ugyanakkor nem kerülhető ki az egyéni felelősség kérdésköre sem, jelesül, hogy a krízishelyzetben lévő csoportok az állami ellátórendszer segítségnyújtásának kivárásán vagy éppen az azzal való együttműködésen túl is felmérjék helyzetüket és törekedjenek helyzetük rendezésére. „Saját erőforrásaik mozgósítása mellett a vitarendezés alternatív eszközei lehetőséget nyújthatnak számukra ahhoz, hogy ne tőlük független harmadik személy vitarendezésében bízzanak, különösen azért, mert saját maguk ismerhetik

26 SIK Endre: Adalékok a hátrányos helyzetű kistelepülés társadalmi sajátosságainak megismeréséhez *Tárki Regionális Műhelytanulmányok*, 2014/3.

27 Gyvt. 19. §

28 BASS László – DARVAS Ágnes – FERGE Zsuzsa – SIMON Mihály: A gyerekszegénység csökkentése továbbra is kulcskérdés *Esély* 2008/4., 25-52.

fel a legjobban azt, hogy milyen – ésszerű – eredmény elfogadása jelent megoldást számukra.”²⁹

Az is látható, hogy a leszakadás veszélye a középosztályt is fenyegeti, emellett pedig a gyermekszegénység nagy területe az egész családot (szülőket is) érintő lakhatási szegénység és szegregáció, mely szoros összefüggést mutat az oktatási szegregációval, ezáltal a gyermekek felzárkózási lehetőségeivel. Társadalmilag jelentős hatása van annak, hogy a hátrányos helyzet gyermekvédelmi fogalmának tartalmi elemei szinte teljes mértékben megegyeznek a gyermekszegénység egyes részterületeinek elemeivel, mely hozzájárul ahhoz is, hogy nehezen mérhetőek a gyermekek életszínvonalát célzó (állami) programok eredményei.

A gyermekszegénység elleni küzdelem pedig egy hosszútávú befektetés, „a társadalom erkölcsi adóssága, egyben távlati emberi és gazdasági érdeke”,³⁰ melynek – a jelenség összetettségéből adódóan – évek múltán látszódnak majd meg a társadalmi- gazdasági hatásai. Fontos kérdés tehát az elkövetkező időszakban a leszakadó középosztály és a mélyszegénységben élő gyermekek helyzetének ügye, ebben a tekintetben is különösen, hogy milyen (elsősorban jogalkotói) intézkedésekkel lehetne kedvező változást elérni.³¹

Tárgyszavak

gyermekvédelem, gyermekszegénység, hátrányos helyzet, szegénységi mutató, szegregáció, rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény

Forrásjegyzék

BASS László – DARVAS Ágnes – FERGE Zsuzsa – SIMON Mihály: A gyerekszegénység csökkentése továbbra is kulcskérdés *Esély* 2008/4., 25-52.

BÁNFALVI Győző: Szegénységi mutatószámok – magyar és nemzetközi példák *Metszetek* 2014/2. 119-131.

DR. VECZKÓ József: *A gyermekvédelem pszichológiai és pedagógiai alapjai*. Budapest, Tankönyvkiadó, 1990.

FERGE ZSUSZA: Gyermekszegénység elleni Nemzeti Program *Esély* 2006/2. 71-108.

29 SZEIBERT Orsolya (szerk.): *Család, gyermek, vagyon* Budapest, HVG-ORAC, 2012. 33.

30 FERGE ZSUSZA: Gyermekszegénység elleni Nemzeti Program *Esély* 2006/2. 71.

31 Ebben a megközelítésben is érdekes lehet a kormány által 2019. júliusában indított hét pontból álló Családvédelmi Akcióterv. A legtöbb kritika azzal foglalkozik, hogy nem a legszegényebb rétegeken segít, ugyanakkor talán a fő kérdés az, hogy a középosztály helyzetén hogyan változtat: azaz a napról – napra élő rétegnek is megadja-e a feltörekvés lehetőségét; másfelől pedig a vidéki lakhatást támogató programok közvetetten (azaz a vidéki infrastruktúra fejlődésével) hozzájárulnak-e majd a vidéki szegénység életszínvonalának növekedéséhez, lehetőségeik kiszélesítéséhez. Meglátásom szerint e kérdésekre a választ évek múltán lehet majd biztonsággal megadni, amikor már az Akcióterv hatásai mérhetőek lesznek.

- FERGE Zsuzsa – DARVAS Ágnes (szerk.): *Civil jelentés a gyerekesélyekről 2012-2013*, Budapest, Gyerekesély Közhasznú Egyesület, 2014
- HARCSA István: Helyzetkép a főbb társadalmi folyamatokról *Statisztikai Szemle* 92./1., 2013.
- KEREZSI Klára: Szegregáció, gyermekszegénység és esélyegyenlőség. In: Kerecsi, Klára - Borbíró, Andrea (szerk.) *A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve*. Budapest, Magyarország: Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, 2009., 267-278.
- KOZÁK Ákos – VERES Edit: Társadalom és rétegződés. In: Hetesi Erzsébet - Révész Balázs (szerk.): *Marketing megújulás*. Szeged, SZTE GK konferencia, 2014. 16-29.
- KSH: *A háztartások életszínvonala*, Budapest, KSH, 2017
- MONOSTORI Judit – ÖRI Péter – SPÉDER Zsolt (szerk.): *Demográfiai portré*. Budapest, KSH, 2018.
- MÓRÉ Sándor: Beszámoló a Magyar Alkotmányjogászok Egyesületének 2017. évi közgyűléséről *Parlamenti Szemle* 2018/1. 163-167.
- OECD: *Under Pressure: The Squeezed Middle Class*, Paris, OECD Publishing, 2019.
- SIK Endre: Adalékok a hátrányos helyzetű kistéleplülés társadalmi sajátosságainak megismeréséhez *Tárki Regionális Műhelytanulmányok*, 2014/3.
- SIMONOVITS Bori – SIK Endre: A hátrányos helyzetű kistéleplüések kutatási módszertana és kérdőívei *TÁRKI Regionális Műhelytanulmányok*, 2014/6.
- SZEIBERT Orsolya (szerk.): *Család, gyermek, vagyon* Budapest, HVG-ORAC, 2012.
- UNICEF: *A gyermekszegénység mérése – Gyermekszegénység a világ fejlett országaiban*, Budapest, Unicef Innocenti Kutatóközpont, 2012.

A KÖZVÉLEMÉNY ÉS A KÖZFELHÁBORODÁS MEGJELENÉSE A BÍRÓI GYAKORLATBAN

1. Előszó

Egy bűncselekmény elkövetése természetes, hogy reakciót vált ki mind azokból, akik ezekről tudomást szereznek. Ennek a legnagyobb hatása és egyben legnagyobb következménye a helyi közösségek szintjén érződik. Annak a közegnek, ahol a bűncselekmény elkövették – és ahol vélhetően sokan ismerték az elkövetőt és az áldozatot – a reakciójából kiderül, hogy a bűncselekmény milyen mélyen érintette a helyi közösséget. Már a XX. század elején foglalkozott a magyar jogtudomány is az ún. közvélemény-büntetéssel, vagyis azzal, hogy az elkövetőnek a jog által kiszabott büntetés mellett a közvélemény rosszallását és reakcióját is el kell viselnie. Dr. Berend Béla szavaival élve „*a közvéleménybüntetés kihatásaiban gyakran súlyosabb és esetleg az egyén erkölcsi megítélésén kívül annak gazdasági összeomlását és végleges társadalmi capitis deminutio-ját idézheti elő.*”²

Az elmúlt évtizedekben azonban a közfelháborodásnak egy másik felülete is kialakult: az online média. A tömegtájékoztatók egyre elterjedtebbé válása eleve elérte azt a hatást, hogy az emberek sokkal több bűnesetről tudomást szereznek tudomást, olyanokról is, amelyekről korábban a lakosság nem értesült volna. De az online média még ehhez képest is áttörést jelentett. Egyfelől, a hírek száma még annyira sem limitált, mint a napilapokban, illetve a televízióban, másrészt a különböző fórumok egyből a vélemény és a felháborodás kinyilvánításának eszközeként szolgálnak. Ugyanakkor felvetődik a kérdés, a médiában kialakuló közvéleményt és közfelháborodást miként lehet értékelni? Figyelembe lehet venni, mint kiszabandó súlyosító körülményt? Jelen tanulmányom során ezekre a kérdésekre keresem a válaszokat.

2. Fogalmi kérdések, álláspontok

Az 56. sz. Bk-vélemény az alkalmazandó súlyosító körülmények között nem említi meg a közvélemény és a közfelháborodás fogalmát. A bűncselekmények elszaporodását ugyan említi, ha a köztudomás szerint az ügyben elbírált vagy az ahhoz hasonló bűncselekmények száma emelkedést mutat³, ugyanakkor ez inkább a generálpreveneci-

1 PhD hallgató, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola

2 BEREND Béla: *A közvélemény-büntetés* Jogtudományi közlöny (1866-1934), 1933. (68. évf.) 38. sz. 217-218. old. Link: http://real-j.mtak.hu/2203/1/JogtudomanyiKozlony_1933.pdf

3 BALOGH Ágnes: *Büntető Jog 1. Általános rész (Jogi Szakvizsga Segédkönyv)*, 8., átdolgozott kiadás,

óval, mintsem a közfelháborodással áll összefüggésben. Két másik fogalom azonban megjelenik benne, konkrétan a köznyugalom megzavarása és a közbiztonság, illetve az abba vetett hit csorbítása. Ebből kifolyólag érdemes vizsgálni ezeket a fogalmakat.

A közbiztonság fogalmát a XX. század első felének jogtudománya párhuzamosan kezelte közrend fogalmával. *Concha Győző* csak felsorolás szintén emlegette a fogalmat a közbéke, közegészség fogalmával, konkrét definíciót rá nem adott.⁴ Hasonlóképpen *Magyary Zoltán* sem, ő azonban már részletesebben elhatárolta a fogalmakat. A két fogalom közötti különbségtételre *Magyary* a rendészet feladatainak meghatározása körében kerít sort. Itt ugyanis az általa megnevezett hat részfeladatból az első kettő a közrend fenntartása és helyreállítása valamint a közbiztonság fenntartása.⁵

A rendszerváltás után már számos közbiztonság-fogalommal találkozhatunk. *Szamel Lajos* szerint a közbiztonság „az emberek életének, egészségének, becsületének, szabadságának és vagyonának, valamint az állam és intézményei működésének sérthetetlenségét, illetve akadályozatlanságát értik, s ezen belül különösen az e jogtárgyak megóvását a bűncselekményektől és rendsértésektől (szabálysértésektől).”⁶ *Nyíri Sándor* szerint a közbiztonság egy olyan állapot, „amelyben a polgárok, a jogi személyek és a jogi személyiség nélküli személyegyesülések ismerik, tudják jogaikat és kötelezettségeiket, azokat követik és betartják, és bíznak abban, hogy a jogaik gyakorlását akadályozó cselekményekkel szemben az állam – akár kényszerrel is – fellép.”⁷

A definíciók alapvetően megegyeznek abban, hogy a közbiztonság egy állapot, amelyben az emberek jogaikkal élni tudnak, más embertársai a kötelezettségeiket betartják, vagy ha mégsem, akkor az állam velük szemben fellép. Ez büntetőjogi értelemben akként materializálódik, hogy az emberek nem válnak bűncselekmény áldozatává, illetve, ha mégis, akkor az állam büntetőjogi hatalma érvényesül, ő pedig kompenzációhoz jut az elszenvedett sérelmek miatt. Jelen tanulmány szempontjából azonban a közbiztonság-érzet, a közbiztonságba vetett hit fogalma a relevánsabb. Ebben a kontextusban a közbiztonság érzetét a lakosság részéről egy pozitív érzelmi viszonynak tekinthetjük az állam és a rendészeti szervek felé, ami abban nyilvánul meg, hogy a lakosság abban a hiszemben él, hogy jogaik gyakorlását akadályozó cselekmények nem történnek meg, vagy ha igen, akkor a védelmük biztosítva lesz.

A köznyugalom fogalmára még kevesebb egzakt definíciót találunk. *Pintér Jenő* szerint a köznyugalom nem más, mint „az adott állam polgárainak, a fennálló viszonyok

Dialóg Campus Kiadó 242. o.

4 PODOLETZ LÉNA: *A közrend és a közbiztonság fogalmának értelmezése Concha Győzőnél*. Link: http://epa.oszk.hu/02600/02687/00006/pdf/EPA02687_jogi_tanulmanyok_2014_394-401.pdf (letöltés dátuma: 2019.06.19.)

5 PODOLETZ LÉNA: *A közrend és a közbiztonság fogalmának értelmezése Concha Győzőnél*. Link: http://epa.oszk.hu/02600/02687/00006/pdf/EPA02687_jogi_tanulmanyok_2014_394-401.pdf (letöltés dátuma: 2019.06.19.)

6 SZAMEL LAJOS: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. Rendészeti Tanulmányok 1992. 1. sz. 6. 171 o.

7 NYÍRI SÁNDOR: *A közrend és a közbiztonság*. Rendészeti Szemle 1994. 10. sz. 9. o

stabilitásába, zavarmentes működésébe, az állam helyes politikájába, gazdasági irányításába, nemzetközi kapcsolatainak helyes megválasztásába, az állami mechanizmus zavarmentes működésébe vetett bizalom.” Tehát ez is tekinthető egyfajta pozitív viszonynak az adott jogrend és rendészeti szervek iránt.

A közvélemény fogalmát elsősorban nem a rendészet és a büntetőjog, hanem a közjog és a politika alakította ki. A közvélemény általános felfogás szerint emberek közös álláspontjának vagy nézeteinek olyan kifejeződése, amelyet közügyekről és a köz problémáiról folytatott kritikai viták során alakítottak ki, továbbá olyan kérdésekkel kapcsolatos beállítódásukra vonatkozik, melyek a köz szempontjából jelentősek és amelyeket „véleményformálók”, illetve a tömegkommunikációs eszközök is kialakíthatnak. Látható tehát, hogy amíg a köznyugalom és a közbiztonság érzete inkább egy pszichikai kapcsolat, addig a közvélemény egyfajta értékítélet. Ez utóbbi ráadásul nem csak negatív lehet. Noha a bűnelkövetők döntő többségét a közvélemény valóban elítéli, vannak olyan esetek, ahol a közvélemény megosztottabb, sőt, olyan is, amikor kifejezetten elkövető-baráttá válik a közvélemény. Hasonló kifejezés a közfelháborodás is, ami azonban minden esetben egy negatív értékítélet, a társadalom rosszállásának kifejeződése.

Látható tehát, hogy noha a vizsgált 4 fogalom közül mindegyik valamelyik formában a közösségekhez és az államhoz kapcsolódik, jelentéstartamuk eltér egymástól. És ez nem csupán elméleti különbség. Számos olyan tényállás található a büntető törvénykönyvben, ami közfelháborodás keltésére alkalmas ugyan, de a közbiztonságérzetünket aligha fogja rontani. Kiváltképpen ilyenek a gondatlanságból elkövetett bűncselekmények, vagy mondjuk az állatkínzás is.

A közfelháborodás, mint súlyosító körülmény dilemmája már évtizedekkel ezelőtt is felmerült. 1977-ben az akkori Legfelsőbb Bíróság 12. számú irányelve ugyanis nyomatékos súlyosító körülményként értékelte, ha egy bűncselekmény közfelháborodást váltott ki. A szakma azonban már ekkor sem volt egységes. *Rácz György* például kifejezetten ellene volt az irányelvben foglaltaknak, amelyet 2 évvel támasztott alá. Egyrészt felhívja a figyelmet arra, hogy az országos közfelháborodásnak a feltétele, hogy a média tájékoztasson a konkrét ügyben. A riporterek azonban szelektálnak az információk közül, így nem minden kerül be a tömegtájékoztatásba, ezért egy ennyire szubjektív és bizonytalan körülményt nem lehet egy büntetés kiszabása során értékelni.⁸ Másrészt pedig a közfelháborodás mértéke objektíve nem mérhető, így nem határozható meg pontosan.⁹ Ezek alapján legalábbis aggályosnak véli a közfelháborodás súlyosító körülményként – főként nyomatékos súlyosító körülményként – történő figyelembe vételét.

8 RÁ CZ György: *Súlyosító körülmény-e a bűncselekmény okozta közfelháborodás?* Magyar jog, 1988. (35. évf.) 4. sz. 351. o.

9 RÁ CZ György: *Súlyosító körülmény-e a bűncselekmény okozta közfelháborodás?* Magyar jog, 1988. (35. évf.) 4. sz. 351. o.

3. A mai ítélkezési gyakorlat vizsgálatának eredményei

Vizsgálatom során összesen 157 ítéletet tudtam tanulmányozni, ebből 77-ben a közfelháborodás, 66-ban a közvélemény, 13-ban mindkét fogalom megjelent. Az ítéletek döntő többségében a bíróság hivatkozott a fogalmak valamelyikére, néha azonban az ügyészség kezdeményezte a közfelháborodás vagy a közvélemény felzaklatásának figyelembe vételét, mint súlyosító körülményt, de megtalálható közöttük olyan esetet is, amikor a védő érvelt azzal, hogy a bűncselekmény nem okozott közfelháborodást, vagy éppen még a közvélemény támogatja az elítéltet.

A bírói gyakorlat a vizsgált ügyek körülbelül 80 százalékában súlyosító körülményként értékelte a közfelháborodást. Az ítéletek többsége azonban akként eltért a korábbi 12. sz. irányelvtől, hogy rendszerint „*átlagos*” súlyosító körülményként értékelték, hogy a bűncselekmény közfelháborodást okozott. Ugyanakkor néhány esetben „*nyomatékos*” vagy „*igen nyomatékos*” súlyosító körülményként is értékelték mindezt. E tekintetben tehát kisebb következetlenség figyelhető meg az ítéletek között. A vizsgált ítéletek között azonban – nem meglepő módon – egy olyan sem volt, ahol a pozitív közvéleményt a bíróság enyhítő körülményként vette volna figyelembe.

A vizsgált ítéletekre jellemző, hogy többségében (88 ügy) emberölések kapcsán esik szó a közvéleményről és a közfelháborodásról (e tekintetben emberölésnek vettem azokat a Btk. szerint több emberen elkövetett emberölés kísérletének minősített eseteket, amiknek legalább 1 halálos áldozata volt). És ezeknek az ügyeknek több mint a felében megjelent a különös kegyetlenség is, mint minősítő körülmény. Ezen kívül, az előre kitervelt elkövetés és a nyereségvágy is viszonylag gyakori minősítő körülményként jelent meg. A többi bűncselekmény elvétve jelent meg, egyedül a rablás az, ami még viszonyban nagy számban fordult elő (13).

A közfelháborodást rendszerint 4 különböző okra vezették vissza:

- Az elkövetés módjára, illetve speciális körülményeire – emberöléseknél ez leggyakrabban a különös kegyetlenségre utalt vissza, más bűncselekményeknél olyan körülményekre, amelyek miatt a bűncselekmény jelentős felháborodást váltott ki (pl. temetésen vagy árvíz helyszínén elkövetett csalások, vesztegetések).
- Az elkövetőre tekintettel – általában a foglalkozásából adódóan az átlagnál magasabb elvárás ellenére elkövetett bűncselekmények okozzák a bíróság szerint a közfelháborodást (pl. rendőrök erőszakos vagy korrupciós bűncselekményei, ügyvédek, politikusok vesztegetéses ügyei), de olyan eset is megtalálható, ahol az elkövető szubjektív társadalomra veszélyessége, közösségellenes életmódja alapozta meg ezt a minősítő körülményt.
- A sértettre tekintettel – itt leggyakrabban a sértett életkora (gyermekkor vagy éppen az időskor) alapozta meg a minősítő körülményt, de egyes esetekben az ismert vagy köztiszteletben álló sértettnél is megállapították.
- A bűncselekményről általában mondta ki a bíróság, hogy alkalmas a közfelháborodás keltésére.

Megjegyzendőnek tartom, hogy ez utóbbival szemben komoly aggályaim vannak. Ugyanis a jogalkotó a bűncselekmény súlya alapján határozza meg a büntetési tételkereteket. Így egy olyan bűncselekménynél, ami általában alkalmas a közfelháborodás keltésére, ennek figyelembe vételét a *ne bis in dem* tilalmába ütközőnek tartom. A kétszeres értékelés tilalma ugyanis kizárja azt is, hogy a bíróság kétszeresen értékelje ugyanazt a tényt, helyzetet, állapotot.¹⁰ Ha belátjuk azt, hogy a büntetési tételkeret – bizonyos keretek között – igazodik a társadalom értékítéletéhez, akkor az utóbbi esetben a közfelháborodást kétszeri értékelésére kerül sor. Egyszer a jogalkotó értékeli a büntetési tételkeret meghatározásakor (ami a középérték elve alapján már büntetés kiszabási szemponttá is válik), egyszer pedig a jogalkalmazó a büntetés kiszabásakor. Amikor a konkrét cselekmény elkövetője, vagy éppen elkövetési módja az, ami kapcsán a bíróság megállapítja a közfelháborodás okozását, akkor a közfelháborodás átlagot meghaladó súlya feloldhatja ezt az ellentmondást, de ha csak a bűncselekményről általában mondja ki, hogy közfelháborodás keltésére alkalmas, akkor ez a probléma releváns.

Az ítélkezési gyakorlat érdekessége, hogy súlyos, erőszakos bűncselekményeknél (emberölés, rablás), a legtöbb esetben a bíróság csupán felsorolja a súlyosító körülmények között azt, hogy a bűncselekmény közfelháborodást okozott vagy felzaklatta a közvéleményt, azonban ennek kifejtése vagy elmarad, vagy 1-2 mondatban, inkább általánosságokat megfogalmazva történik meg.¹¹ Ellenben a kisebb súlyú bűncselekményeknél ez az indoklás sokkal részletesebb. Ennek oka valószínűleg, hogy a bírák kevésbé tekintik evidenciának a közfelháborodás tényét, így fontosabbnak tartják annak részletes kifejtését.

Azt a fajta ügyvédi érvelést, amely a média felelősségét firtatja a közfelháborodás kialakításában, a bíróság rendszerint nem veszi figyelembe, mindösszesen egy ítéletben található meg olyan indoklás, ami a közfelháborodást a médiával magyarázza.¹²

A Debreceni Ítéltábla gyakorlata azonban kicsit ellentétes az általános bírói gyakorlattal, ugyanis viszonylag nagy számú ügyben állapították meg, hogy az elsőfokú bíróság tévedett, amikor a közfelháborodást, mint súlyosító körülményt figyelembe vette a büntetés kiszabásakor. Az egyik felmerülő indok több ízben a köznyugalom megzavarásának és a közfelháborodásnak az összekeverése volt, a másik pedig egy olyan kiindulási alap, hogy egy súlyos bűncselekmény a jellegéből adódóan kivált közfelháborodást, azonban éppen emiatt, csak akkor lehet ezt súlyosító körülményként

10 BALOGH Ágnes: *Büntető Jog 1. Általános rész (Jogi Szakvizsga Segédkönyv)*, 8. átdolgozott kiadás, Dialóg Campus Kiadó 242. o.

11 Ezek közül az egyik legérdekesebb indoklás az volt, hogy a börtönökben a fogvatartottak sérelmére elkövetett bűncselekmények nagymértékű közfelháborodást váltanak ki. Személyes véleményem szerint ennek pont az ellenkezője igaz, a fogvatartottak sérelmére elkövetett bűncselekmények kapcsán a társadalom közönyösebb, kevésbé sajnálja a sértettet (ebben közrejátszik az a felfogás, hogy nem véletlenül került a börtönbe), így nem is érdekli annyira.

12 Az érdekessége ennek, hogy ez is egy állatkínzás kapcsán merült fel. A bírói álláspont szerint az állatok sérelmére elkövetett súlyos bűncselekmények elég gyakoriak, és az, hogy ezek közül melyik jut a köz tudomására, kizárólag a média felelőssége.

figyelembe venni, ha annak mértéke az ilyenkor szokásosat meghaladja, amit a konkrét ügyben a bíróság nem látott indokoltnak.

4. Konklúzió

Összességében megállapítható, hogy kialakult egy viszonylag egységes gyakorlat a tekintetben, hogy a közfelháborodást és a negatív közvéleményt a bíróság súlyosító körülményként figyelembe veszi, erre vonatkozóan egységes szabályozás azonban nincs, még irányelvi szinten sem.

Az ítélkezési gyakorlat, noha rendszerint kiemeli, hogy a közfelháborodás szintje helyi, regionális, vagy országos, ám ezeket értékelés szempontjából nem különíti el egymástól, holott álláspontom szerint indokolt lenne. Ugyanis ezeknek az eredője különböző. A helyi közvélemény elsősorban a közvetlen érintettektől, azok környezetéből, esetleg a helyi rendőrségtől értesült az eseményekről. Az országos szintű közfelháborodás kiváltója viszont a média. Azonban a média már önmagában torzítja a bűncselekményről kialakult képet. A *Rácz György* által felvetett problémákon felül – amelyek 30 év távlatában is reálisak és aktuálisak –, egy harmadik tényező, hogy a média is jelentősen változott. A kattintás-vadászat, a népszerűségekre való törekvés kiváltotta, hogy a bűnesetek az érdeklődés középpontjába állnak, ezen belül az erőszakos bűncselekmények jelentősen felülreprezentáltak a nagyon elleni bűncselekményekkel szemben.¹³ Ezzel párhuzamosan a bűnözői és sértetti kép ábrázolása is torz. Az elkövetők mentő körülményeit, szociális problémáit, a bűncselekmény elkövetéséhez vezető körülményeket rendszerint elhallgatják, vagy legalábbis csak érintőlegesen foglalkoznak vele. A bűncselekményt magát egyedi jelenségként fogják fel, az összefüggések a mélyebb okok rendszerint érintetlenek maradnak.¹⁴ Ezzel párhuzamosan a sértett felelősségét alig-alig szokták elemezni. És a fogyasztókhöz már ez a torz kép jut el, és ennek alapján fogalmazzák meg a véleményüket.

E mellett az sem hagyható figyelmen kívül, hogy az átlagemberek a legtöbb megkérdés alapján szigorúbban ítélnék el a bűncselekmények elkövetőit, mint azt a bírói ítélkezési gyakorlat teszi.¹⁵ Ez az álláspont a jogalkotási folyamatban időnként megjelenik, amikor 1-1 új törvényi tényállás bekerül a törvénykönyvbe, vagy valamelyik bűncselekmény büntetési tételét szigorítják. Ugyanakkor általánosságban már sokkal inkább megkérdőjelezhető, hogy ennek a haragos közvéleménynek indokolt-e teret engedni a büntetések kiszabása során. E mellett sokan a generálprevenció elvét hozzák fel érvként, álláspontom szerint vitatható módon. A büntetés neme tekintetében ennek lehet relevanciája, hiszen nagyon negatív üzenetet hordoz, ha egy ismert ügyen a sú-

13 BORBÍRÓ ANDREA - GÖNCZÖL KATALIN - KEREZSI KLÁRA - LÉVAY MIKLÓS (szerk.): *Kriminológia*, Wolters Kluwer Kft. Budapest. 2016, 402. o.

14 BORBÍRÓ ANDRE - GÖNCZÖL KATALIN - KEREZSI KLÁRA - LÉVAY MIKLÓS (szerk.): *Kriminológia*, Wolters Kluwer Kft. Budapest. 2016, 403. o.

15 KERTÉSZ IMRE: *A közvélemény igazságszolgáltatása*. Belügyi szemle (1995-2006), 1998. (46. évf.) 1. sz. 58 o.

lyos bűncselekmény elkövetője valamilyen jelképes büntetéssel megússza a felelősségre vonást. Ugyanakkor annak, hogy egy eleve súlyos bűncselekmény elkövetője néhány hónappal hosszabb büntetést kap-e a közfelháborodás miatt, vagy nem, generálprevenációs szempontból nincs jelentősége.

Fentiek alapján álláspontom szerint a Kúriának indokolt lenne ismételten foglalkoznia ezzel a kérdéssel és jogegységi határozat szintjén rögzíteni, hogy a negatív közvélemény és a közfelháborodást miként értékeli a bírói gyakorlat a büntetés kiszabása során. A gyakorlatnak pedig fontos feladata, hogy a bűncselekmény által közvetlenül generált közfelháborodást elkülönítse a média által generált közfelháborodástól. Előbbi ugyanis nagyon fontos, hogy a büntetés kiszabása során értékelésre kerüljön, utóbbinak a szerepét viszont a lehetőségekhez képest minimalizálni szükséges, főleg, mert e tekintetben az elkövetőt még csak gondatlanság sem terheli.

Forrásjegyzék

BALOGH Ágnes: *Büntető Jog 1. Általános rész (Jogi Szakvizsga Segédkönyv), 8., átdolgozott kiadás*, Dialóg Campus Kiadó

BEREND Béla: *A közvélemény-büntetés* Jogtudományi közlöny (1866-1934), 1933. (68. évf.) 38. sz.

BORBÍRÓ Andrea - GÖNCZÖL Katalin - KEREZSI Klára - LÉVAY Miklós (szerk.): *Kriminológia*, Wolters Kluwer Kft. Budapest, 2016.

NYIRI Sándor: *A közrend és a közbiztonság*. Rendészeti Szemle 1994. 10. sz.

PODOLETZ Léna: *A közrend és a közbiztonság fogalmának értelmezése Concha Gyözönnél*.
Link: http://epa.oszk.hu/02600/02687/00006/pdf/EPA02687_jogi_tanulmanyok_2014_394-401.pdf (letöltés dátuma: 2019.06.19.)

RÁCZ György: *Súlyosbító körülmény-e a bűncselekmény okozta közfelháborodás?* Magyar jog, 1988. (35. évf.) 4. sz.

SZAMEL Lajos: *A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai*. Rendészeti Tanulmányok 1992. 1. sz. 6.

JOGTALAN ELŐNY, VALAMINT AZ ELKÖVETŐK KÖRE A KORRUPT KÖZBESZERZÉSI ELJÁRÁSBAN

1. A jogtalan előnyről általánosságban

Angyal Pál felhívta figyelmünket, hogy a hivatali szabályok által megengedett jutalmak mellett a közhivatalnoknak olyan csekély ajándékokat is lehetett nyújtani, amiket a szolgáltnak adnak.²

Kérdésként merül fel, hogy lehet-e jogtalan az az előny, amely természeténél fogva – vagy a helyzetből adódóan – alapvetően alkalmatlan arra, hogy a hivatalos személyt pártatlanságában megrendítse. Egy magasabb jövedelemmel rendelkező hivatalos személy vonatkozásában – akinek egyéb forrásból is van bevétele – elegendő-e felajánlani ötvenezer forintot ahhoz, hogy a korrupciós tényállás kimerüljön?

A jogtalan kitévelt a törvényhozó elhatárolási mérceként kellett volna, hogy a tényállásba iktassa, hiszen ügydöntő szerepe van.³ A jelző arra hivatott szolgálni, hogy az előnyt – ami a vesztegetést megalapozza – megkülönböztesse azoktól a gesztustoktól, amelyek a társadalmi élet velejárói, ha az emberek hálájukat kívánják kifejezni bizonyos szolgáltatások igénybevételét követően.⁴ Különös odafigyelést igényel a fogalom elemzése, hiszen az előny – a teljesség igénye nélkül – lehet pénz, hitel nyújtása, a hitel kamatainak elengedése, kereseti lehetőség biztosítása, szexuális kapcsolat létesítése, visszterhes jogügylet.⁵ Lehet előny néhány kg hús is, ha annak rendszeres elfogadása több mint udvariasságot kifejező gesztus,⁶ miközben a Korrupcióról szóló Büntetőjogi ET Egyezmény 2. és 3.

1 Az ELTE ÁJK Doktori Iskola hallgatója. Témavezetők Prof. Dr. Gellér Balázs és Dr. Ambrus István.

2 ANGYAL Pál: *A magyar büntetőjog tankönyve*. Nyomda nincs, Budapest, 1934. 150.

3 A „jogtalan” jelző a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról szóló 2001. évi CXXI. törvény hatályba lépése óta szerepel a törvényi tényállásokban. A miniszteri indokolás szerint azért vette bele a jogalkotó a törvényszövegbe a fogalmat, mert a nemzetközi egyezmények következetesen használják azt az előny minősítésére. Hollán szerint „a jogalkotó célja ezzel a tényállás hatókörének leszűkítése lehetett, a jogalkotási anyagok alapján viszont inkább egy jogharmonizációs kirakatelem.” In.: HOLLÁN Miklós: Molnár Csaba vesztegetési ügye: még egyszer az előny jogtalanságáról, *Jogesetek Magyarázata*, 2010/3. 46-47.

4 GELLÉR Balázs: Paraszolvencia – büntetőjogi kategória? *Med. et. Jur.* 2013/4. 19.

5 GYÖRGYI Kálmán – WIENER A. Imre (szerk.): *A Büntető Törvénykönyv magyarázata*. KJK, Budapest, 1996. 732-733., GÁL István László: *Gazdasági büntetőjog közgazdászoknak*, Budapest, Akadémiai Kiadó, 2007. 226.

6 BH2004. 6.

cikke „bármilyen és bármiféle előny”-ről rendelkezik.⁷ A német dogmatika előnynek tart minden olyan materiális vagy immateriális teljesítést, amely valakit gazdaságilag, jogilag, vagy csak személyét illetően jobbra tesz, és amelyre nincs jogilag alátámasztott igénye.⁸

Nem könnyű eldönteni azt a kérdést sem, hogy vesztegetésnek minősülhet-e az a magatartás, amikor a hivatalos személy a már elvégzett hivatali cselekménye vagy mulasztása után fogad el jutalmat úgy, hogy az nem volt előre megígérve, kérve.⁹

A jogtalan előny és a befolyás fogalmát az OECD három kategóriára osztva definiálja. Elsők azok a rendelkezések, melyek tisztán és határozottan vonatkoznak nem anyagi haszonra. E rendelkezések pontos jogi definíciót adnak az „előnyre”, mint például Argentína, Ausztrália, vagy Kanada törvényei. A második kategória a nemzetközi törvénykezésben azon rendelkezéseket foglalja magába, melyek frazeológiája mindent igyekszik magába foglalni. Ilyen például a francia, a belga, a luxembourgi, a spanyol („bármilyen anyagi vagy másféle jogtalan haszon”), és az egyesült államokbeli rendelkezés („akármilyen érték”). Harmadjára az OECD kiemeli – mint kategóriát – azon törvényeket, melyek rendkívül pontatlanok megfogalmazásukban, de a környező jogi forrásoknak köszönhetően tág értelmezésük garantált. Például a norvég és a svájci törvénykezés a tágran interpretálható „előny” szót használja, de a *travaux préparatoires* azt sugallja, hogy a szó nyitott értelmezése preferált.¹⁰

Az elkövető azért adja az előnyt, hogy a döntéshozó a jogi előírásokon túlmenően olyan szempontokat is vegyen figyelembe, amelyek egyébként nem érvényesülhetnének.¹¹ A 2013-as Új Btk. kommentár még azon hatályú törvénnyel dolgozott, amely „jogtalan előny”¹² helyett az „előny” fogalmát tartalmazta. Gál István László ehelyütt leírja, hogy a jogtalan előny „alkalmas a befolyásolásra, így fogalmilag elképzelhető, hogy az előny ne legyen mindig jogtalan.”¹³ Példának hozza fel – amivel egyet kell érteni –, hogy egy kimerült hivatalos személy kávéra invitálása előny, de nem jogtalan, mivel természeténél fogva alkalmatlan arra, hogy magatartásbefolyásoló hatása legyen.¹⁴

Negatív oldali megközelítésben nem lehet jogtalan előny az a dolog, amit jogszabályi

7 [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0625\(01\)&from=HU](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:41997A0625(01)&from=HU) (2019.06.04.)

8 Wolfgang JOECKS – Klaus MIEBACH (Hrsg.): *Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch*. Verlag C. H. Beck, München, 2006. 1028.

9 EDVI Illés Károly: *A Büntetőtörvénykönyv magyarázata*. Révai Testvérek Irodalmi Intézet Rt. Kiadása, Budapest, 1909. 602.

10 Mark PIETH – Lucinda A. LOW – Nicola BONUCCI (Ed.): *The OECD Convention on Bribery, A commentary*. Cambridge University Press, Cambridge, 2014. 129-131.

11 POLT Péter (szerk.): Új Btk. kommentár 5. köt. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013. 204-205.

12 Azért jogtalan, mert nincs olyan legitim jogcím, ami alapján az illető az előnyben részesülhetne. In.: VARGA Zoltán (szerk.): *A Büntető Törvénykönyv magyarázata 2*. Complex, Budapest, 2009. 925.

13 POLT: i.m. 195. Az alkalmatlan előny – egyet értve Gál álláspontjával – mellőzi a társadalomra veszélyességet.

14 POLT Péter (szerk.): *A Btk.-ról szóló 2012. évi C. törvény nagykommentárja*. Opten, Budapest, 2016. 921.

engedély alapján fogadnak el, illetve nyújtanak.¹⁵ Végvári Réka álláspontja szerint a szabályozottság egy fokkal jobb módszer a szabályozatlanságnál, ha a legálisan elfogadható előnyről van szó. Figyelembe kell venni, hogy az adott szférában mi számít általánosan bevett szokásnak az „ajándékok” terén – ami minden ágazatban eltérő lehet. Amiről nem rendelkezik jogszabály, ott vizsgálni kell a szervezeti és működési szabályzatok, etikai kódexek tartalmát,¹⁶ amelyeket hatályon kívül kell helyezni, ha túlzott mértékű „borravaló” elfogadását legitimálják.¹⁷

Ha a vesztegetésre alkalmatlan előnnyel kerül sor, nem beszélhetünk a bűncselekmény kísérletéről sem.¹⁸ Meglehetősen könnyű dolga lenne példának okáért a védelemnek, ha a kért vagy adott (ígért) előny alkalmassága a passzív vagy aktív vesztegető szó szerinti értelemben vett értékítéletén alapulna, így helyes az a kúriai határozat, mely szerint a személyes természetű előny mibenléte, anyagi előny esetén annak értéke közömbös a minősítés szempontjából.¹⁹ Ebből kifolyólag megkülönböztetendő, amikor az aktív vesztegető olyan pénzüsszeggel akar lefizetni valakit, akinek az előny – figyelemmel az anyagi helyzetére és életminőségére – nem tétel.

A bírói gyakorlat egységes állásponton van a tekintetben, hogy az eset összes körülményeit számba kell venni, vizsgálat tárgyává kell tenni, ha felmerül a korrupció gyanúja. Nem ritka eset, hogy egy elégedett ügyfél megjutalmazza, megajándékozza a jogtanácsost, a jogi képviselőt, az orvost, akár az önkormányzati ügyintézőt. Fel sem merülhet a jogellenes magatartás gyanúja, hiszen az ajándékozásnak megengedett „típusairól”²⁰ beszélünk, továbbá miért ne lehetnének a jutalmak gyakoriak, ismétlődők. Egyszerűen nem a szándékos kötelességszegés elérése a cél, hanem a honorálás. Ha nincs konkrét kötelességszegés, nincs (akár absztrakt) jogtalan előny, amely tényállási elem elengedhetetlen feltétele a bűncselekmény megállapításához.²¹

Másik elhatárolási érv lehet az a megállapítás, amelyet a Fővárosi Ítéltábla mondott

15 Az Ogytv. szerint: 87.§ (1) „A képviselő képviselői megbízásával összefüggésben nem fogadhat el olyan ajándékot vagy más ingyenes juttatást, amely a mindenkori képviselői tiszteletdíj egyhavi összegét meghaladja.” Lsd. azonban az Ütv. 7. § (3) c) pontját: „Az ügyész nem kérhet és nem fogadhat el ajándékot, adományt és egyéb előnyt tevékenységével kapcsolatban.”

16 Lsd. pl. a Magyar Orvosi Kamara Etikai Kódexét.

17 Bócz Endre: A közélet tisztasága elleni bűncselekmények újra kodifikálása. *Büntetőjogi Kodifikáció*, 2004/4. 38-39.

18 Vö. a Nógrád Megyei Bíróság és a Fővárosi Ítéltábla véleményével (B.219/2005/33. és 4.Bf.209/2006/16.), miszerint a hivatalos személy működésével kapcsolatban nem vehet át sem szokásos mértékű, sem pedig szóró ajándékot. In. GAL István László: Molnár Csaba ügye a Fővárosi Ítéltáblán. *Jogesetek Magyarázata*, 2010/1. 35.

19 BH2016. 3.

20 HOLLÁN Miklós: A korrupció elleni büntetőjogi szabályozás legújabb módosításáról. *Iustum Aequum Salutare*, 2015/4. 37.

21 HOLLÁN Miklós: A hivatali vesztegetés szabályozása az új Btk.-ban. *Iustum Aequum Salutare*, 2013/4. 146-147.

ki.²² Az elítélt jogerősen kiszabott szabadságvesztés büntetésének megkezdésére jelentkezett F. Büntetés-végrehajtási Intézetben, ahol az előadója megkezdte a nyilvántartásba vételi eljárást. Ezt követően – zárkába kísérés során – a terhelt közölte az őt felügyelő büntetés-végrehajtási dolgozóval, hogy „nem lesz hálátlan”, ha ugyanabban a cellában helyezi el, ahol már büntőtársa tartózkodott. Az Ítéletábla szerint az előny „alkalmasságát” objektíven, a felajánló szándékától függetlenül kell eldönteni: képes-e a vesztegető a korábbinál kedvezőbb helyzet megteremtésére, amelyre nemleges választ adott. A „nem leszek hálátlan” kijelentés legfeljebb a vesztegetés előkészületi cselekményeként értékelhető, amit a jogalkotó nem alkotott *sui generis* büntetendővé. Ha az ajánlat minden konkrétumot nélkülöz, nem tekinthető előny ígéretének.²³

Ennek ellenpólusaként álljon itt az az eset, amikor a Mercedes típusú személygépkocsit vezető terheltet közúti ellenőrzés céljából leintették a rendőrök. A be nem kapcsolt biztonsági öv miatt kiszabandó tíz ezer forintnyi helyszíni bírságot sokalló vezető öt ezer forintot ajánlott fel „kávéra” a járőröknek ellentételezéseként. A Pécsi Ítéletábla megállapította a két rb. hivatali vesztegetés büntetettét.²⁴ Akkor állapítható meg a jogtalan előny követelése vagy elfogadása, ha az értékénél, jellegénél fogva alkalmas arra, hogy a hivatalos személyt a közérdek kárára befolyásolja.²⁵

A felvázoltak alapján az alábbiak állapíthatók meg:

ad1. az a kisebb volumenű ajándék vagy jutalom, amely a szokásokat követi, nem jogtalan, de a bíróság az előny objektíve alkalmasságát vizsgálja, nem pedig a hivatalos személy szubjektumára vonatkozó alkalmasságot;²⁶

ad2. a kisebb, jelentéktelenebb apróságok (virágcsokor, éttermi vacsora, belga csokoládé) folytatólagosan elérhetik azt a határt, ami már átminősítheti a cselekményt jogellenes cselekménnyé;

ad3. minden egyes esetben a bíróság vizsgálat tárgyává teszi a terhelt szándékát - amely tényállás célzatot is tartalmaz - a célzat megítélésénél lényeges az is, hogy a jogtalan előnyt kinek és mikor adják;²⁷

ad4. az ajánlatnak vagy az ígéretnek konkrétnek, pontosan körülhatároltnak, beazonosíthatónak kell lennie;

ad5. az ajánlatnak vagy az ígéretnek kapcsolódnia kell a kötelességellenes magatartáshoz, mint ellenszolgáltatás.

22 Azért örvendetes ilyen határozatokra bukkanni, mert jelen esetben a jogalkalmazó negatív fogalomalkotásra törekedett, és kivont egy kis halmazt a (jogtalan) előny kategóriája alól. Abszolút helyesnek vélem a konklúziót.

23 BH2007. 76.

24 BH2005. 44.

25 BH1976. 483.

26 HORVÁTH Tibor - KERESZTY Béla - MARÁZ Vilmosné - NAGY Ferenc - VIDA Mihály: *A magyar büntetőjog különös része* (szerk.: NAGY Ferenc). Korona, Budapest, 1999. 390.

27 GÖRGÉNYI Ilona – GULA József – HORVÁTH Tibor – JACSÓ Judit – LÉVAY Miklós – SÁNTHA Ferenc – VÁRADI Erika: *Magyar büntetőjog különös része*. Wolters Kluwer, Budapest, 2013. 370.

Zárásként álljon itt Inzelt Éva kutatásának egyik eredménye, miszerint az igazságszolgáltatás csak a „kisstílusú” korrupciós bűncselekmények kezelésére képes. Ez azt jelenti, hogy a feldolgozott esetek (akták) 64,3 %-ában a jogtalan előny mértéke a kétszázezer forintot nem haladta meg.²⁸

2. A jogtalan előny a közbeszerzési eljárásokban

A jogtalan előny pontos meghatározása, annak realizálódásának felderítése sem akadálymentes, mivel bizonyos korrupciós jellegű történeti tényállásokból hiányoznak maguk az ellenszolgáltatások, azok helyett üzleti érdekek állnak a háttérben.²⁹ Nyilvánvalóan, egyszerűbb a történeti tényállás megítélése, ha a nyomozó hatóság – leplezett eszközök felhasználásával, alkalmazásával – a feleket tetten éri (pl. a pénzáadás során), vagy az egyik fél a bűncselekményt a hatóságnak bejelenti, bízva a büntetés korlátlan enyhítésében, különös méltánylást érdemlő esetben a büntetés mellőzésében.³⁰ A jogtalan előny minősége, mibenléte azonban eltérhet a korrupciós bűncselekményekhez köthető tipikus előnyöktől, mint amilyen a készpénz, vagy egyéb, értékkel rendelkező dolog.

A hazai – korrupciós bűncselekményekhez köthető – szakirodalom főként a hivatali életben, hivatali eljárásokban megjelenő jogtalan előnyt veszi alapul, amikor tipizálni kívánja az előny felmerülő, felmerülhető formáit. A közbeszerzési eljárásokban azonban megjelent a szívességi kör, szívességi bank fogalma. Az angolszász jogterület szerinti terminus technikus abban áll, hogy a felek – a kölcsönös bizalomra és szívességi láncolatra tekintettel – hol adnak egymásnak, hol kapnak egymástól (kölcsönös kedvezmények és engedmények).³¹ Példaként szolgálhat az az eset, amikor az egyik gazdasági szereplő passzív magatartását (ti. nem nyújt be pályázatot, vagy a szerződéskötéstől eláll, így hozzásegítve a második helyen végzett pályázót a győzelemhez) a nyertes gazdasági szereplő úgy honorálja, hogy a versenytársakhoz képest jóval magasabb kivitelezési, vállalkozási díjjal szerepelteti a projektben a passzív társat alvállalkozóként. A kivitelezési szakaszban pedig a szerződésben szereplő árakat módosítják, vagy a jogtalan előny eleve bele van kalkulálva a szerződésbe.

Példaként szolgálhat a jogtalan előny visszaforgatása is, amely inkább kapcsolódik a politikai korrupcióhoz. A nyertes pályázónak az ajánlatkérő önkormányzat közigazgatási területén található közintézmény, közintézmények felújításával kell honorálnia a részrehajló közbeszerzési eljárást, ami az ajánlatkérő képviselője, a polgármester oldalán a szavazók megnyerésében mutatkozik meg.³² Jogtalan előny lehet az ajánlattevő oldaláról, amikor a nyertes pályázatért cserébe megelőlegezi a beruházás költségeit, a

28 INZELT ÉVA: *Korrupció: fehérgallérral vagy anélkül. A fehérgalléros bűnözés változó tartalma és formái.* Ph.D. Disszertáció, ELTE-ÁJK Kriminológiai Tanszék, Budapest, 2015. 112.

29 JUHÁSZ ÁGNES: *A közbeszerzésről másképpen*, Szeged, Lectum Kiadó, 2014. 326.

30 LAKATOS VIKTOR: A közbeszerzési korrupció néhány büntetőjogi kérdése, *Közbeszerzési Szemle*, 2012/3-4. 94.

31 PAPANÉK GÁBOR (szerk.): *A korrupció és a közbeszerzési korrupció Magyarországon* I. kötet, Budapest, GKI Gazdaságkutató Zrt., 2009. 48., 60.

32 PAPANÉK: i.m. 236.

tőkeösszeget, a szükséges önerőt az ajánlatkérő részére.³³ A bírói gyakorlatban – főként építőipari tevékenységekkel foglalkozó gazdasági társaságok esetében – az ajánlatkérő jogtalan előnyként a saját tulajdonában álló ingatlan felújítását, rekonstrukcióját,³⁴ ingatlan klimatizálását³⁵ is megjelölheti, az elkövetők a jogtalan előnyt úgymond beéptítik és visszaforgatják a közbeszerzési eljárás megvalósítási szakaszába.

3. A bűnös közbeszerzési eljárás alanyai, alanyainak köre

A bűnös közbeszerzési eljárásban el kell különíteni tehát egymástól a feleket. Vizsgálhatjuk az ajánlattevő és az ajánlatkérő kapcsolatát (1. számú kör), a kartellezésben részt vevő személyek, gazdasági szereplők kapcsolatát (2. számú kör), valamint az olyan személy, gazdasági szereplő és az ajánlatkérő kapcsolatát, aki mint előbbi személy mind a kartellben, mind pedig a közbeszerzési eljárásban is résztvevő fél (3. számú kör). A 4. számú kör egyik oldalán az ajánlattevő által felkért, megbízott személy szerepel, akinek a részére adott megbízása alapján a benyújtott pályázatokat kell értékelnie, ellenőriznie (szaktanácsadó, könyvelő, könyvvizsgáló, ügyvéd),³⁶ míg a másik oldalon megjelenhet csupán az ajánlattevő, de akár az ajánlatkérő is. Ezekhez a körökhöz kapcsolódhat tipikusan a vesztegetés, a vesztegetés feljelentésének elmulasztása, a hűtlen kezelés, a zugírászat, a hivatali visszaélés és a csalás bűncselekményei.³⁷ A 2. számú kör sértettje maga az ajánlatkérő,³⁸ míg fő szabály szerint az 1. és a 4. számú kör esetében beszélhetünk vesztegetéses tényállásokról (is).³⁹

A leginkább magyarázatot kívánó személyi kör a 2. számú, amelyben tehát az ajánlattevők szerepelnek egymás mellett. X eljárásban A ajánlattevő megkéri B ajánlattevőt, hogy magatartásával befolyásolja a közbeszerzést, amiért Y eljárásban A ajánlattevő fogja megtenni ugyanezt B ajánlattevőnek. Meg lehet-e jelen állás szerint állapítani a gazdasági aktív és passzív vesztegetést?

Álláspontom szerint nem kizárt, hogy büntetőeljárársban a vesztegetés tényállásában szereplő jogtalan előny pont a magasabb árakban, a rosszabb minőségű termékben, dologban, vagy az indokolatlan megrendelésben realizálódjon – bár hozzáteszem, e tétel elfogadásához új szemléletmódra, szemléletváltásra lenne szükség a jogalkalmazók körében.

33 JUHÁSZ: i.m. 327.

34 Nyíregyházi Törvényszék B.733/2014/38. sz. ít.

35 Tatabányai Törvényszék B.228/2010/148. sz. ít.

36 PAPANÉK: i.m. 66.

37 PFEFFER Zsolt: A közbeszerzésekhez kapcsolódó egyes bűncselekményekről, *Magyar Jog*, 2019/2. 66-72.

38 CSÉPAI Balázs – UJVÁRI Ákos: A versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban való büntethetőségének kérdésköre, *Jogtudományi Közlemény*, 2006/6. 231.

39 Az ajánlatkérők lehetőségei a közbeszerzési kartellek felderítésének segítésére, oktatási anyag, Budapest, GVH, 2015. 16. In: http://www.gvh.hu/data/cms1036296/GVH_VKK_kiadvanyok_oktatasi_anyag_kozbesz_kartell_2017.pdf (2019.06.20.).

A szerződéskötéstől elálló, vagy az indulástól tartózkodó gazdasági szereplő kétség kívül a nyertes pályázó jogtalan haszonszerzéséhez aktív vagy passzív tevékenységével hozzájárul, így tehát az egyik fél oldaláról már adottnak lehet venni a jogtalan haszonszerzést. A szívességi bank fogalmára utalva, a győztes pályázó haszonszerzését úgy honorálja, hogy a jövőben kiírandó pályázaton ő fogja tanúsítani azt a magatartást, amelyet a győztes pályázása során a másik fél tanúsított irányába.

Azaz, a piaci ár és a jogellenesen generált szerződésben foglalt magasabb ár közötti különbség, a jó minőségű és a rosszabb minőségű dolog, termék közötti (előállítási, beszerzési, ráfordítási) árkülönbség, az indokolatlanul megrendelt dolog többszámának tényleges piaci ára minősülhet jogtalan előnynek, minden esetben tényleges értékben kifejezve, amelyet X eljárásban B ajánlattevő nyújt A ajánlattevőnek, annak érdekében, hogy Y eljárásban A ajánlattevő kötelességét megszegje B ajánlattevő javára.

Fenti álláspontomat inkább tartom egy vitaindító, kissé provokatív véleménynek, hiszen a jogalkotó pontosan az ilyen konstrukció vesztegetésben való minősítése, „dogmatikai megoldatlansága” miatt alkotta, vagy alkothatta meg a versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési vagy koncessziós eljárásban⁴⁰ deliktumát. A kétszeres értékelés tilalmába nem ütközne a halmazatban való marasztalás, azonban a jogtalan előny körében kimunkált bírói gyakorlat még közelében sincs a vázolt történeti tényállás elbírálásához.

A pályázatot kiíró személy, azaz az ajánlatkérő magatartása kimerítheti-e a Btk. 420. §-ban szabályozott bűncselekményt? A HVG-ORAC Nagykommentárja szerint a bűncselekmény (önálló) tettese nemcsak a gazdasági szereplők képviselőre jogosult személyei lehetnek, hanem maga az ajánlatkérő, a pályázat kiírója, abban az esetben, ha a versenyt korlátozó megállapodás megalkotásában, megkötésében aktívan részt vesz. Az e körben kialakult további álláspontok eltérőek. Egyes szerző egyáltalán nem látja megállapíthatónak a bűncselekményt, más szerző a bűncselekmény részeseként látja felelősségre vonhatónak az ajánlatkérőt,⁴¹ további álláspont szerint a tettesség is adott.⁴²

Az önálló tettesség kapcsán „*bár életszerűbbnek tűnik, hogy a kiíró valamilyen korrupciós előnyért cselekszik, nem elképzelhetetlen, hogy valamilyen okból mégis közvetlenül érintett abban, hogy befolyásolja az eljárás eredményét, például azért, mert részvényese a kedvezményezett ajánlattevőnek.*”⁴³ Előbbi, indokolással ellátott véleménnyel egyet lehet érteni, azonban a fent vázolt eset igen ritka. Ami kimondható az az, hogy az ajánlatkérőt is valamilyen önös érdek vezérli, ami inkább a jogtalan előny tényállási elemébe, fogalmi körébe illeszkedik bele. Az önös érdek büntető eljárásban való bizonyítása eredményesebb lehet, mint a jogtalan előny meglétéé, de a korrupciós bűncselekmény

40 Btk. 420. §

41 GERENCSÉR Ágnes: *Büntetőjogi szankciók a versenyjogban*, „Versenyjog Magyarországon és az EU-ban” – 2006 című, a Gazdasági Versenyhivatal által meghirdetett pályázat II. helyezést elért dolgozata, Budapest, GVH. 16. In.: http://www.gvh.hu/data/cms1024125/print_4449_h.pdf (2019.06.20.) MOLNÁR Gábor: *Gazdasági bűncselekmények*, Budapest, HVG-ORAC, 2009. 80.

42 CSÉPAI Balázs – UJVÁRI Ákos: i.m. 225., SÜLYOK Márton: Versenyt korlátozó megállapodások a magyar büntetőjogban, a Btk. 296/B. § alapján, *De iurisprudencia et iure publico*, 2012/4. 23.

43 SÜLYOK: i.m. 22.

elkövetésében való marasztalás előnyt élvez a fenti, atipikus esetként jelentkező, és így a versenyt korlátozó megállapodás vád tárgyává tételéhez képest. Továbbá az önös érdek fogalmát a büntető anyagi terminológia nem ismeri.

4. Összefoglalás

Meggyőződésem szerint a jogtalan előny fogalmának jogalkotói módosításával sem lehetne jelen tanulmányomban érintőlegesen körbejárt problémát orvosolni, mindenképpen a bírói gyakorlat fejlesztésében, fejlődésében keresendő a megoldás. Másodlagosan, álláspontom szerint nélkülözhetetlen egy olyan új törvényi tényállás, bűncselekmény kodifikálása, amelynek tényállásában, mint tényállási elem nem szerepelne a jogtalan előny, és amely diszpozíció azokat a magatartásokat rendelné büntetni, amelyek során az ajánlattevő vagy az ajánlatkérő önmagában a közbeszerzési eljárást – kvázi a csalás elkövetési magatartásainak kifejtésével - befolyásolná jogtalanul - amely mögött valamilyen önös vagy gazdasági érdek áll.

AZ ELEKTRONIKUS SZEMÉLYAZONOSÍTÁS TENDENCIÁI

Absztrakt

Jelen tanulmányban az elektronikus azonosítás elmúlt tíz éves fejlődését és a hazai megvalósulást vizsgáltam röviden, melyek voltak azok a legfontosabb európai és hazai lépések, amelyek a hazai elektronikus azonosítási módszerek kialakulásához is vezettek.

Az Európai Bizottság 2006-ban elfogadta az i2010 eGovernment cselekvési tervet, melynél kiemelt célként jelenik meg az elektronikus személyazonosság-kezelés (eIDM) megvalósítása, interoperabilitás és az elektronikus aláírás közigazgatási alkalmazásának kérdése is. Ezzel párhuzamosan a Gazdasági és Szociális Bizottság is kiemelt feladatként jelöli meg szélessávú szolgáltatások teljes lefedettségének igényét, míg a 2010-ben megalkotott Európai Digitális Menetrend már az elektronikus személyazonosító technológiák és hitelesítési szolgáltatások a magán- és a közszférában végbemenő internetes tranzakciókhoz egyaránt nélkülözhetetlen feltételeknek minősítette. A 2014-es eIDAS rendelet általánosan megállapította az elektronikus azonosítás kölcsönös elismerésének feltételeit, és a bizalmi szolgáltatások szabályait.

Az elektronikus közigazgatás létszükségletének egyik kimagasló érve, a személyes megjelenés mellőzésének lehetősége, így szükség van olyan megoldásokra, amelyek garantálják a felhasználó (ügyfél) személyazonosságát, illetve a személyazonosság valódiságát – birtoklás, tudás, vagy biometrikus módszerekkel. A Magyarországon bevezetett e-személyi már nagyfokú biztonságot garantál, hiszen a tudás, birtoklás alapú és biometrikus azonosítási fajtákat ötvözi egy eszközön, egyfajta egységes azonosítóként.

Az eIDAS rendelet alapján megalkotott az elektronikus ügyintézés és a bizalmi szolgáltatások általános szabályairól szóló 2015. évi CCXXII. törvény a hazai azonosítási módokat is végleg szabályozta. Míg az egyes tagországi megoldások jelenleg nem átjárhatók, és mivel már hatalmas összegeket ruháztak be megvalósításukra, nem lehet szó arról, hogy a meglévő megoldásokat lecseréljék valamilyen páneurópai egységes megoldásra, de el kell ismerniük egymás hitelesítését.

1. Előzmények

Az Európai Tanács 2005. tavaszi tanácskozásán meghatározta, hogy az információs és kommunikációs technológiákat (IKT) biztosítani kell a közszolgáltatásokban, a

1 Varga Ferenc, Károli Gáspár Református Egyetem, ÁJK Doktori Iskola, PhD hallgató.

kis- és középvállalkozásokban (KKV) és a háztartásokban egyaránt, amely alapján megteremthető a teljes mértékben befogadó információs társadalom.²

Az Európai Bizottság 2006-ban elfogadta az i2010 eGovernment cselekvési tervet, melynél ki kell emelnünk az elektronikus személyazonosság-kezelés (eIDM) megvalósítását, amely magába foglalja az elektronikus okmányhitelesítést és az elektronikus archiválás feltételeinek megteremtését is, amely elsősorban kormányzati akaraton múlik. Az eIDM ugyanis nem azonos a nemzeti személyi azonosítók funkciójával. Amíg az utóbbi elsődleges célja a közbiztonság megvalósítása, vagy a terrorizmusellenes küzdelem támogatása, addig az eIDM lényege a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés megkönnyítése és intelligensebb, személyre szabott szolgáltatások nyújtása.³ Szintén fontos célként jelenik meg az interoperabilitás és az elektronikus aláírás közigazgatási alkalmazásának kérdése is.

A Gazdasági- és Szociális Bizottság (GSZB) is rámutatott, hogy a szélessávú szolgáltatások tekintetében a teljes lefedettséget kell biztosítani, mindamelllett, hogy a polgárok bizalmát emelni kell a hatóságokkal szemben, és meg kell teremteni különböző hatóságok közötti együttműködés feltételeit azért, hogy a polgárok – a mindenkorai szolgáltató hatóságtól függetlenül – igénybe tudják venni az új szolgáltatásokat. A GSZB egyéb iránt rámutatott arra is, hogy a hatóságoknak átlátható módon kell tevékenykedniük azért, hogy a polgárok bízzanak bennük és polgárközelinek érezzék őket.⁴

2010 májusában az Európai Bizottság fogadta el „Az európai digitális menetrend” dokumentumot, amely az addig eltelt időszakot áttekintve, meghatározta a lemaradásokat, és a legfontosabb feladatokat annak érdekében, hogy a nagy sebességű és szupergyors internetre és interoperábilis alkalmazásokra épülő egységes digitális piac révén gazdasági és szociális előnyöket teremtsen. Itt fogalmazódott meg elég markánsan, hogy az elektronikus személyazonosító technológiák és hitelesítési szolgáltatások nélkülözhetetlenek az internetes tranzakciókhoz a magán- és a közzsférában egyaránt. Napjainkban a legáltalánosabb hitelesítési eljárás a jelszóhasználat. Noha számos alkalmazáshoz ez valóban elegendő, nő az igény a biztonságosabb megoldások iránt. Minthogy sokféle megoldás szóba jöhet, az ágazatnak – szakpolitikai intézkedések (különösen az e-kormányzati szolgáltatások) támogatásával – gondoskodnia kell a szabványokon és nyitott fejlesztőplatformokon alapuló átjárhatóságról.⁵ A tanulmány

2 Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions „i2010 – A European Information Society for growth and employment”, SEC(2005) 717, Brussels, 1.6.2005, COM(2005) 229 final, Introduction, 3.o.

3 CSÁKI-HATALOVICS Gyula: Új trendek Európában az elektronikus közigazgatás területén, GLOSSA IURIDICA JOGI SZAKMAI FOLYÓIRAT 4: (3-4) pp. 71-103.

4 Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: i2010 eGovernment cselekvési terv: az elektronikus kormányzat létrehozásának felgyorsítása a társadalom egészének javára” COM(2006) 173 final (2006/C 325/19)

5 Az európai digitális menetrend COM (2010) 245 final <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:HU:PDF>, (Letöltés ideje: 2019.06.02.)

konkrétan kitér arra is, hogy a tagállami hatóságok eddig a tagállami igényekre koncentráltak, ezért nem tartották kellőképpen szem előtt az e-kormányzat egységes piaccal kapcsolatos szempontjait. Ennek ellenére viszont, a meghozott intézkedések előre vetítik annak lehetőségét, hogy a vállalkozások és a közintézmények elektronikus úton, az országhatárokra való tekintet nélkül kapcsolatba léphessenek egymással és ügyeiket bonyolíthassák. Éppen ezért fokozottabb közigazgatási együttműködésre van szükség a határokon átnyúló online közszolgáltatások kifejlesztése és kiépítése érdekében, azaz egy a gyakorlatban is jól működő e-személyazonosításnak és e-hitelesítésnek is meg kell teremteni a feltételeit. Ennek megfelelően, 2012-ig az egyik legfontosabb intézkedés rendelkezik a tagállamokban kötelezően felkínált e-személyazonosítás és e-hitelesítés EU-szerte való, online hitelesítési szolgáltatáson alapuló kölcsönös elismeréséről.

Az eIDAS⁶ rendelet 2014-es hatályba lépése Magyarországon komoly előrelépés az elektronikus közigazgatásban – mind az elektronikus azonosítást és hitelesítést területén egyaránt.

2. Digitális személyazonosítás

Az elektronikus, vagy digitális személyazonosítás (eID) kifejezést különböző összefüggésekben használják különböző jelentésekkel. Nemcsak a személyes, a szervezeti és a nemzeti eIDMS közötti különbségről van szó, hanem az ilyen rendszer különböző részeit és funkcióit is ezzel a kifejezéssel illetik, ezért szükség van az eIDMS-eket alkotó különböző elemek meghatározására. Fontossága abban rejlik, hogy az elektronikus közigazgatás létszükségletének egyik kimagasló érve, a személyes megjelenés mellőzésének lehetősége. Szükség van tehát olyan megoldásokra, amelyek garantálják a felhasználó (ügyfél) személyazonosságát, illetve a személyazonosság valóságát. Ha ebből a feltevésből indulunk ki, akkor joggal kijelenthetjük, hogy a személyazonosítás (digitális személyazonosítás) az elektronikus közigazgatás egyik alappillére, melyet három csoportba sorolhatunk: eszközalapú (kulcs, igazolvány, chipkártya, stb.), tudásalapú (név, jelszó, PIN kód, stb.), biometrikus (ujjlenyomat, írisz-olvasó, stb.) alapú személyazonosítás. Általánosságban elmondható, hogy az első két csoport már sokszor nem képes a követelményeknek megfelelni – elveszíthetők, elfelejthetők. A biometrikus megoldások tekinthetők a legmegbízhatóbb megoldásnak, úgymint az íriszdiagnosztika, hangelemzés, arcfelismerés, ujjlenyomat, vagy a különböző szenzorokkal működő azonosítók. A biometrikus azonosítást egyéb iránt már igen széles körben használják.

Ismert probléma, hogy a biometrikus azonosítás komoly adatvédelmi aggályokat is felvetethetnek. Magyarországon ma minden, a személyek azonosítására alkalmas adat

6 Az Európai Parlament és a Tanács 910/2014/EU rendelete a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról, valamint az 1999/93/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről (továbbiakban: eIDAS-rendelet). (OJ L 257/73. p. 73- 114.) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0910&from=HU> (Letöltés ideje: 2019.06.03)

védelem alatt áll, amely komoly követelményeket támaszt a biometrikus azonosító eszközök és technikákkal szemben is – ezek használata bizonyosan külön szabályozást igényel. Az adatvédelmi, információs önrendelkezési, illetve a személyes jogokat védők joggal vetik fel annak a problémáját, hogy azon nyilvántartásokkal, amelyek akár több személyes adatot tartalmaznak, igen könnyen vissza lehet élni, önös célokra felhasználni. A bioemtrikus azonosítással foglalkozó szakértők pedig – ezen a ponton velük értek egyet – azt hirdetik, hogy az azonosítási folyamat olyannyira algoritmizálható, hogy azt szinte lehetetlen „visszafordítani”, azaz egy algoritmizált adathalmazból nem lehetséges például az eredeti retinaterképet, arcot, vagy ujjlenyomatot rekonstruálni. A digitális személyazonosítás ezen formája kétségtelen a jövő elektronikus közigazgatásának alapja lesz, hiszen a hosszú távú pozitív hatása vitathatatlan. Mind ezek előfeltétele az interoperabilitás, amely nélkülözhetetlen az alapszabadságok szabad áramlásának megvalósításához és az európai szintű adminisztrációs teher leküzdéséhez.⁷

A Magyarországon bevezetett e-személyi⁸ már a TAJ és adóazonosító kártyákat is helyettesítheti, valamint az e-PASS funkciója révén a schengeni rendszerek (határátlépés, zsilipkapus beléptető) igénylésére is feljogosít. Az e-aláírás (eSIGN) és az ujjlenyomat már nagyfokú biztonságot garantál, hiszen a tudás, birtoklás alapú és biometrikus azonosítási fajtákat ötvözi egy eszközön, egyfajta egységes azonosítóként.⁹ Az egységes elektronikus kártyakibocsátási keretrendszer (továbbiakban: NEK) létrehozásának célja az okmány biztonságának növelése és egy unió-kompatibilis eszköz megteremtése volt. A NEK egy olyan jogi és műszaki keretrendszer amely - megteremti az elektronikus kártyakibocsátás egységesítésének legfontosabb, alapvető technológiai, eljárási, szervezeti és egyéb keretfeltételeit, és az állam által biztosított azonosítási szolgáltatással, valamint háttéradatbázissal megszünteti az azonosításhoz kapcsolódó hitelességi hiányosságot is.¹⁰ A személyes adatok biztonságát az garantálja, hogy a kártyákhoz kapcsolódó jogosultsági adatokat nem gyűjti össze a központi nyilvántartás,

7 Competitiveness and innovation framework programme (CIP), ICT Policy Support Programme, Towards pan-European recognition of electronic IDs (EIDs), D2.2 – Report on Legal Interoperability, 2009. http://ec.europa.eu/information_society/activities/ict.../ict_psp_wp2009.pdf (Letöltés ideje: 2019.05.26)

8 Elektronikus Személyazonosító Kártya. Képviselői Információs Szolgálat, InfoJegyzet, 2015/26. http://www.parlament.hu/documents/10181/303867/2015_26_e-kartya/3e64ca47-7986-47d4-a43b-48822fe0b8c8, www.kekkh.gov.hu/Eszemelyi/kartya_funkcioi/e_uti_okmany_funkcio, www.kekkh.gov.hu/Eszemelyi/kartya_funkcioi/e_azonositas_kartyafunkcio, www.kekkh.gov.hu/Eszemelyi/gyik/gyik_elektronikus_alairas (Letöltés ideje: 2019.05.26.)

9 KISS Tibor – SZEGŐ Tamás: *A személyazonosítás múltja, jelene és jövője – e-Személyazonosító igazolványra épített szolgáltatási lehetőségek*, Új Magyar Közigazgatás, 2017/2. 64.o.

10 A 2014. évi LXXXIII. törvényhez kapcsolódó Általános Indokolás. http://www.parlament.hu/iromanyoklekerdezese?p_auth=oF9z044Z&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8 &p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column1&p_p_col_count=1&_pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Fin ternet%2Fcpls%2Fq%2Fogy_irom.irom_adat%3Fp_ckl%3D40%26p_izon%3D1761 (letöltés ideje: 2019.04.23.)

csak a kártyaazonosítókat tartalmazza azért, hogy a kártya felhasználásakor a kártya elfogadója elektronikus információt kapjon, hogy a jogosultsági adatokat mely ágazati nyilvántartásból kérheti le.¹¹

Az eIDAS rendelet általánosan megállapította az elektronikus azonosítás kölcsönös elismerésének feltételeit, és a bizalmi szolgáltatások szabályait. A bizalmi szolgáltatások tekintetében, a Bizottság az önkéntesség, kölcsönös elismerés és egyenértékűség elvét érvényesíti, ugyanis a határokon átnyúló e-szolgáltatások igénybevétele során, a korábban bejelentett tagállami e-azonosítási rendszereket a tagállamoknak kölcsönösen el kell fogadniuk.

3. Az e-azonosítás biztonsági kérdései

A közigazgatási hatósági szolgáltatások, de ennél szélesebb körre kitekintve a közszolgáltatások jelentős része – elsősorban az úgynevezett tájékoztató szolgáltatások – nem igénylik a felhasználó azonosítását, hiszen azokat a felhasználók név nélkül, anonim módon vehetik igénybe. A hatósági eljárások túlnyomó résznek igénybeviteléhez – és ez igaz a hatósági és egyéb közszolgáltatások egy részére is – az ügyfélnek valamilyen mértékben és hitelességgel azonosítania kell magát. Mindez igaz mind az ügyek hagyományos, tehát személyesen vagy papíron történő intézésére, mind pedig az elektronikus úton történő ügyintézésre is.¹²

Az elektronikus hatósági ügyintézés során a kérelem benyújtásának elsődleges módja a fokozott biztonságú aláírással ellátott kérelemnek a központi rendszeren keresztül vagy közvetlenül a hatósághoz történő eljuttatása. Az elektronikus aláírás általános használata a dokumentum hitelességének – sértetlenségének és eredetének – garantálása. A Ket. úgy rendelkezik, hogy amennyiben szükség van az ügyfél azonosítására úgy azt az elektronikus aláírás ellenőrzésével, valamint – mivel az e-aláírás általában önmagában nem alkalmas az aláíró azonosságának közvetlen ellenőrzésére – a hitelesítés szolgáltató által nyújtott viszont-azonosítás útján kell elvégezni. A viszont-azonosítás során, az ügyfélnek a hatóság és a hitelesítés szolgáltató nyilvántartásában szereplő természetes azonosítóit hasonlítja össze a hitelesítés szolgáltató. Bár az ügyfél-hitelesítés alapjául (is) szolgáló elektronikus aláírásra vonatkozóan a jogszabályok nem követelik meg annak minősített voltát, de a regisztrációval szemben a minősített e-aláírással egyenértékű követelményeket támasztanak. Az elektronikus aláírásnak személyhitelesítésre történő felhasználása meglehetősen szokatlan a nemzetközi gyakorlatban. Általában az elterjedt nézet az, hogy az e-aláírás és az elektronikus személyhitelesítés azért nem keverendő össze, mivel más jogi fogalmak, teljesen más joghatások fűződnek hozzájuk.

11 FÁBIÁN Erika: Elektronikus igazolványok, <https://hirlevel.egov.hu/2015/05/04/elektronikusigazolvanyok> (Letöltés ideje: 2018.03.02.)

12 SIKOLYA Zsolt: Ügyfél-azonosítás és –hitelesítés a magyar e-közigazgatásban, Budapest, 2006., <https://nws.niif.hu/ncd2006/docs/ehu/020.pdf> (Letöltés: 2019.06.02.)

Az aláírás egy olyan jogi fogalom, amellyel az aláíró vállal felelősséget az aláírt dokumentumban foglaltakért. Személyhitelesítés viszont egy folyamat, amelyre olyan esetekben kerül sor, amikor a hatóságnak kell felelősséget vállalnia azért, hogy ne jusson valaki illetéktelenül érzékeny adat birtokába. Bár mind az e-aláírásnak, mind az elektronikus személyhitelesítésnek leggyakrabban használt technikai megvalósítása a nyilvános kulcsú infrastruktúrán (PKI) alapul, a két különböző célra az esetek túlnyomó többségében különböző tanúsítványokat használnak. Az ismertetett jogi megfontolások miatt az elektronikusan aláírandó dokumentum tartalmát az aláírónak ismernie kell, hogy felelősséget vállalhasson érte, míg az elektronikus személyhitelesítésnél egy – a személy azonosságát ellenőrző hatóság által megküldött véletlenszerű – nem „visszajátszható” – adatot kell az ügyfélnek titkos kulcsával kódolnia ellenőrzés céljából (kérdés-válasz, challenge-response).¹³

Hogyan is értelmezhetjük tehát, az elektronikus aláírás és a személyazonosítás kapcsolatát? Az elektronikus aláírás olyan elektronikus adat, amely más elektronikus adathoz van csatolva, illetve logikailag hozzárendelve, és amely hitelesítésre szolgál (1999/93/EK irányelv). A személyazonosítás (identifikáció) pedig, az arra vonatkozó információ megszerzésének folyamata, hogy kinek állítja magát a kérelmező. Ehhez szorosan kapcsolódik a személyhitelesítés (autentikáció), amely egy személy állított azonosságáról való bizonyosság megszerzését jelenti.¹⁴

A 193/2005 kormányrendelet korábban úgy igyekezett feloldani a fenti ellentmondást, hogy olyan esetekben is egy, az ügyfél által értelmezhető „belépési” kérelem aláírását írja elő, amikor az ügyfél valójában nem kérvényt kíván benyújtani a hatósághoz, hanem például, csak meg kívánja tekinteni, hogy hol tart az ügyének intézése. Természetesen ilyenkor biztosítani kell azt, hogy a kérelem tartalmazzon valamilyen nem ismétlődő adatot, hogy a kommunikáció ne legyen visszajátszható.¹⁵

Az eIDAS rendelet a biztonsági szintekről is rendelkezik. A biztonsági szintek mutatják, hogy egy elektronikus azonosító eszköz milyen szintű megbízhatósággal állapítja meg egy személy személyazonosságát, azaz egy adott személyazonosságot sajátjának állító személy ténylegesen az, akihez az adott személyazonosságot hozzárendelték. A biztonsági szint attól függ, hogy az elektronikus azonosító eszköz milyen szintű megbízhatósággal ellenőrzi egy személynek az általa megadott vagy állítólagos személyazonosságát.

Az „alacsony” biztonsági szint egy elektronikus azonosítási rendszer keretében kibocsátott olyan elektronikus azonosító eszközre utal, amely korlátozott megbízhatósággal ellenőrzi egy személy általa megadott vagy állítólagos személyazonosságát, és amelyet a kapcsolódó technikai specifikációk, szabványok és eljárások, többek között technikai

13 SIKOLYA Zsolt: Ügyfél-azonosítás és –hitelesítés a magyar e-közigazgatásban, Budapest, 2006., <https://nws.niif.hu/ncd2006/docs/ehu/020.pdf> (Letöltés: 2019.06.02.)

14 SIKOLYA Zsolt: eGov Kft, http://video.idg.hu/cw/webcast/2007/10/egov07_sz2_szs.pps, és a CEN CWA 15264-1, 2005 szabványügyi előírás

15 Az elektronikus ügyintézés részletes szabályairól szóló 193/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet, http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0500193.KOR (Letöltés: 2010.06.15.)

ellenőrzések alapján kell jellemezni, továbbá amelynek célja a személyazonossággal való visszaélés vagy a személyazonosság megváltoztatása kockázatának csökkentése.

A „jelentős” biztonsági szint egy elektronikus azonosítási rendszer keretében kibocsátott olyan elektronikus azonosító eszközre utal, amely jelentős megbízhatósággal ellenőrzi egy személy általa megadott vagy állítólagos személyazonosságát, és amelyet a kapcsolódó technikai specifikációk, szabványok és eljárások, többek között technikai ellenőrzések alapján kell jellemezni, továbbá amelynek célja a személyazonossággal való visszaélés vagy a személyazonosság megváltoztatása kockázatának jelentős csökkentése.

A „magas” biztonsági szint egy elektronikus azonosítási rendszer keretében kibocsátott olyan elektronikus azonosító eszközre utal, amely nagyobb megbízhatósággal ellenőrzi egy személy általa megadott vagy állítólagos személyazonosságát, mint egy „jelentős” biztonsági szintű elektronikus azonosító eszköz, és amelyet a kapcsolódó technikai specifikációk, szabványok és eljárások, többek között technikai ellenőrzések alapján kell jellemezni, továbbá amelynek célja a személyazonossággal való visszaélésnek vagy a személyazonosság megváltoztatásának a megakadályozása.¹⁶

A közigazgatási szolgáltatások igénybevételéhez szükség van egy olyan integrált azonosító eszközre, amely alkalmas a szolgáltatáshoz kapcsolódó személyek, eljárások, tranzakciók hitelesítésére. Ezek a kártyák már nem csak azonosításra alkalmasak, hanem tartalmazhatnak más – például elektronikus aláírást vagy adatot, amelyek lehetővé tesznek más szolgáltatások igénybevételét – akár üzleti szolgáltatásokat is. Ilyenek például a személyazonosítás, jogosultságigazolás, szerepazonosítás, kedvezményigazolás, fizetés, stb.¹⁷ Ez a kártyák kialakításának és fenntartásának kedvezőbb finanszírozási feltételeit is biztosíthatja. Ehhez biztosítani kell a kártyák kibocsátó-, gyártó-, alkalmazás- és platformfüggetlenségét. Alapvető követelmény az is, hogy a rendszerek megbízhatóan, és folyamatosan rendelkezésre álljanak. Speciális követelmény, hogy a biztonság betartásáért az eredeti szerv a felelős, függetlenül attól, hogy ő maga, vagy egy külső személy végzi az üzemeltetést. Természetesen az elektronikus szolgáltatások biztonsági kérdéseiben is fontos szerepet játszik a minőségirányítás, vagyis a megfelelő dokumentáltság, illetve az informatikai biztonsági terv megléte.¹⁸ Az informatikai biztonsági terv tartalmazza a biztonsági célokat, a célrendszer biztonsági problémáit, a fejlesztésre és üzemeltetésre vonatkozó követelményeket, az egyes eljárások biztonsági kategóriába sorolását, és azok biztonsági követelményeit.

Alapvetően két fő típusra oszthatjuk a jelenleg használt elektronikus azonosításra vonatkozó megoldásokat: a központi és a szövetséges azonosságkezelésen (federated

16 eIDAS rendelet 8. cikk, (Letöltés: 2019.06.06.) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0910&from=HU>

17 BUDAI Balázs Benjámín: *Az e-közigazgatás elmélete*, Budapest, Akadémia Kiadó 2009., 297.o.

18 195/2005 (IX.22.) Kormányrendelet „Az elektronikus ügyintézészt lehetővé tevő informatikai rendszerek biztonságáról, együttműködési képességéről és egységes használatáról” és a 84/2007 (IV.25.) Kormányrendelet „A Központi Elektronikus Szolgáltató Rendszer és a kapcsolódó rendszerek biztonsági követelményeiről”.

identity management) alapuló modellekre.¹⁹ Ahol egységes személyazonosító kódot használnak, és központilag bocsátanak ki e-aláírássra, e-hitelesítésre alkalmas eszközt, általában a személyhitelesítésre szolgáló tanúsítvány egy központi hitelesítés szolgáltató által hitelesítve tartalmazza az egységes személyazonosító kódot (pl. Belgium, Észtország). A tanúsítványhoz tartozó magánkulcs használatával meg lehet győződni arról, hogy ténylegesen a tanúsítványban szereplő személyazonosító kód „tulajdonosa” folytat-e párbeszédet a hálózaton a hatósággal.

Alapvetően az osztott, ill. szövetséges modellek kezdenek elterjedni. Ezeknek lényege, hogy az ügyfelek bízzák meg az azonosságszolgáltatókat elektronikus azonosságuk igazolásával (hitelesítésével), az alkalmazássláolgáltatók, pedig megállapodásokat kötnek az azonosságszolgáltatókkal, hogy elfogadják hitelesítésüket, és így végül ún. bizalmi körök alakulnak ki, amelyekben belül „szövetséges” (egyezményes) alapon működik a személyhitelesítés. Adatvédelmi szempontból fontos, hogy ennél a modellnél az ügyfél akár esetenként is dönthet arról, hogy mely azonosságszolgáltatót választja, és hogy az milyen hitelesítési információt adhat át az alkalmazássláolgáltatónak. A skandináv országokban pl. a bankok mint azonosságszolgáltatók hitelesítését is elfogadják a közigazgatásban.

Míg a központi megoldásoknál az egységesség a modell jellegénél fogva biztosított, addig a szövetséges modellek különösen megkívánják szabványosítást. Hazánkban a központi államigazgatási szervek és azok irányítása, felügyelete alá tartozó szervek vonatkozásában kötelező kormányzati hitelesítés-szolgáltatást igénybe venni, valamint, az önkormányzati ASP-hez csatlakozott önkormányzatok is ezt a személyhez kötött, NISZ által nyújtott BALE (Biztonságos Aláírás Létrehozó Eszköz) eszközt használják a rendszerekben való azonosításhoz. Az ügyfélkapu tipikus központi megoldás úgy, hogy állami rendszerbe építve jelszavas belépést biztosít állampolgárai számára a kormányzati portálon.

Az elektronikus azonosítás az Eüsz tv. szerint az ügyfél választásának megfelelően történhet elektronikus azonosítási szolgáltatással (1). Ebben az esetben a SZEÜSZ szolgáltató az azonosítást kérő szervezet megbízásából azt vizsgálja, hogy az azonosítandó személy megegyezik-e egy korábban regisztrálttal. Ennek keretében rendelkezésre bocsátja a szükséges adatokat és hitelesíti a vizsgálandó és a regisztrált személy közötti kapcsolatot. A természetes személy ügyfelek számára nyújtott e-azonosítási szolgáltatás a Kormány által kötelezően biztosítandó SZEÜSZ. Az eIDAS Rendeletnek megfelelő (2) elektronikus azonosító eszközzel történő azonosításra olyan hardver- és/vagy szoftvereszközt alkalmaznak, amely a személyazonosító adatokat tartalmazza, és amelyet online szolgáltatások céljából történő azonosításra használnak. Az Eüsz tv. 18.§ (2) bekezdés alapján (3) történhet elektronikus ügyintézészt biztosító szerv által közzétett tájékoztatásban az adott eljárásztípust, illetve eljárászt cselekmény tekintetében elektronikus azonosítási szolgáltatással is.

A legfontosabb probléma, hogy számos ország már jelentősen előrehaladt saját

19 ALMÁSI János: *Elektronikus aláírás és társai*, Budapest, Sans Serif Bt, 2002., 251-298.o.

e-közigazgatási ügyfél-hitelesítési rendszerének megvalósítása terén. Ezek a megoldások jelenleg nem átjárhatók, és mivel már hatalmas összegeket ruháztak be megvalósításukra, nem lehet szó arról, hogy a meglévő megoldásokat lecseréljék valamilyen páneurópai egységes megoldásra. További nehézséget jelent az egységesítés útjában az a tény, hogy az Európai Unió elsődleges jogát képező, az európai közösség létrehozásáról szóló szerződés 18. cikke szerint az úti okmányokra, személyazonosító igazolványokra, a tartózkodási engedélyekre vagy bármely egyéb ilyen okmányra vonatkozó rendelkezések nem tartoznak közösségi hatáskörbe. Ez nyilván vonatkozik az elektronikus okmányokra is. Mind ezek miatt a tervek szerint az egyes tagországok saját kompetenciájukban valósítják meg e-közigazgatási személyhitelesítési rendszerüket, de el kell ismerniük egymás hitelesítését. Az átjárhatóságot a szövetséges modell alkalmazásával, és a hozzá tartozó szabványosítással, ill. szabványok átvételével lehet biztosítani. Fontos szempont, hogy többszintű legyen a modell, azaz tegye lehetővé a különböző biztonsági és hitelesítési igényekhez igazodóan a hitelesítés különböző szintjeinek használatát is.

Forrásjegyzék

- ALMÁSI János: *Elektronikus aláírás és társai*, Budapest, Sans Serif Bt, 2002., 251-298.o.
Az európai digitális menetrend COM (2010) 245 final <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:HU:PDF>, (Letöltés ideje: 2019.06.02.)
- BUDAI Balázs Benjámin: *Az e-közigazgatás elmélete*, Budapest, Akadémia Kiadó 2009., 297.o.
- Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions „i2010 – A European Information Society for growth and employment”, SEC(2005) 717, Brussels, 1.6.2005, COM(2005) 229 final, Introduction, 3.o.
- Competitiveness and innovation framework programme (CIP), ICT Policy Support Programme, Towards pan-European recognition of electronic IDs (EIDs), D2.2 – Report on Legal Interoperability, 2009. http://ec.europa.eu/information_society/activities/ict.../ict_psp_wp2009.pdf (Letöltés ideje: 2019.05.26)
- CSÁKI-HATALOVICS Gyula: Új trendek Európában az elektronikus közigazgatás területén, GLOSSA IURIDICA JOGI SZAKMAI FOLYÓIRAT 4: (3-4) pp. 71-103.
- Elektronikus Személyazonosító Kártya. Képviselői Információs Szolgálat, InfoJegyzet, 2015/26. http://www.parlament.hu/documents/10181/303867/2015_26_e-kartya/3e64ca47-7986-47d4-a43b-48822fe0b8c8,
- Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának: i2010 eGovernment cselekvési terv: az elektronikus kormányzat létrehozásának felgyorsítása a társadalom egészének javára” COM(2006) 173 final (2006/C 325/19)

- FÁBIÁN Erika: Elektronikus igazolványok <https://hirlevel.egov.hu/2015/05/04/elektronikusigazolvanynok> (Letöltés ideje: 2018.03.02.)
- KISS Tibor – SZEGŐ Tamás: *A személyazonosítás múltja, jelene és jövője – e-Személyazonosító igazolványra épített szolgáltatási lehetőségek*, Új Magyar Közigazgatás, 2017/2. 64.o.
- SIKOLYA Zsolt: eGov Kft, http://video.idg.hu/cw/webcast/2007/10/egov07_sz2_szs.pps, és a CEN CWA 15264-1, 2005 szabványügyi előírás
- SIKOLYA Zsolt: Ügyfél-azonosítás és –hitelesítés a magyar e-közigazgatásban, Budapest, 2006., <https://nws.niif.hu/ncd2006/docs/ehu/020.pdf> (Letöltés: 2019.06.02.)
- SIKOLYA Zsolt: Ügyfél-azonosítás és –hitelesítés a magyar e-közigazgatásban, Budapest, 2006., <https://nws.niif.hu/ncd2006/docs/ehu/020.pdf> (Letöltés: 2019.06.02.)

Jogforrások

- 193/2005. (IX. 22.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintézés részletes szabályairól
- 195/2005 (IX.22.) Korm. rendelet az elektronikus ügyintéztést lehetővé tevő informatikai rendszerek biztonságáról, együttműködési képességéről és egységes használatáról
- 84/2007 (IV.25.) Korm. rendelet a Központi Elektronikus Szolgáltató Rendszer és a kapcsolódó rendszerek biztonsági követelményeiről
- A 2014. évi LXXXIII. törvényhez kapcsolódó Általános Indokolás. http://www.parlament.hu/iromanyoklekerdezese?p_auth=oF9z044Z&p_p_id=pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8 &p_p_lifecycle=1&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column1&p_p_col_count=1&pairproxy_WAR_pairproxyportlet_INSTANCE_9xd2Wc9jP4z8_pairAction=%2Finternet%2Fcpsql%2Fogy_irom.irom_adat%3Fp_ckl%3D40%26p_izon%3D1761 (letöltés ideje: 2019.04.23.)
- Az Európai Parlament és a Tanács 910/2014/EU rendelete a belső piacon történő elektronikus tranzakciókhoz kapcsolódó elektronikus azonosításról és bizalmi szolgáltatásokról, valamint az 1999/93/EK irányelv hatályaon kívül helyezéséről (továbbiakban: eIDAS-rendelet). (OJ L 257/73. p. 73- 114.) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0910&from=HU> (Letöltés ideje: 2019.06.03)

NYOMOZÁSI NEHÉZSÉGEK A KIBERBŰNCSELEKMÉNYEK TÉMAKÖRÉBŐL

1. Bevezetés és fogalomhasználat

A technológia egyre nagyobb teret hódít a mindennapi életünk során. Munkánkat, társas érintkezéseinket a kibertérben végezzük, sok esetben a szabadidőnket is itt töltjük. Az okostelefonokon futtatott applikációk becsatlakoztatnak bennünket egy nagyobb egységbe, ahol csak adattömeggként létezünk. A bűnözés is teret hódít magának az online felületeken, ezért elengedhetetlen annak vizsgálata, miben tér el a kiberbűncselekmények nyomozása a klasszikus, offline cselekményekétől. Az eltéréseken túl vizsgálandók a közös pontok, a hasonlóságok is. Ezekből már megállapíthatók a nehézségek, majd pedig a megoldási lehetőségek. Tekintettel arra, hogy tanulmányom célja a nyomozási nehézségek, a kifejtést megalapozó kérdéseket csak annyira fogom érinteni, amennyire az feltétlenül szükséges. A tanulmány szövegében kiberbűncselekmény azokat a cselekményeket értem, amelyek elkövetése internetes csatornán keresztül történik. A publikációban a kiberbűncselekmény szókapcsolat mindenütt egybe kerül leírásra, kötőjel ott sem kerül felhasználásra, ahol ez a helyesírási szabályok alapján indokolható lenne. Az oka, hogy ez a formátum illeszkedik legjobban az angol cybercrime fogalomhoz. A kötőjel pedig olyan gondolatársításokat engedne meg, amelyek félreviszik a vizsgálatot.

2. Nyomozási nehézségek

Ahhoz, hogy megértsük a nyomozási nehézségeket, párhuzamot szükséges vonni az online és az offline cselekmények között. Egy offline cselekmény esetében a nyomozhatóság és a bíróság rengeteg tárgyi bizonyítékból dolgozhat. Amennyiben rendelkezésre áll az elkövetés eszköze, arról megpróbálhatnak ujj- vagy tenyérlenyomatot venni, kameraképekből rekonstruálható a cselekmény. Az elkövető elfogásában nagy szerepet játszhatnak a szemtanúk vallomásai az illető kinézetéről, testi jellemzőiről, az éppen viselt ruházatról. Ez a példálózó jellegű felsorolás is mutatja azt a változatosságot, amely a bizonyítékok sorát jellemzi. A megállapítás ugyanúgy igaz a kiberbűncselekményekre is, mindössze a bizonyíték minősége lesz eltérő.

1 A Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolájának hallgatója.

2.1. IP cím

Az IP cím az internetprotokollt használó számítógépek egyedi numerikus hálózati azonosítója.² Az IP cím két fő funkciója a hálózati azonosítás és a lokáció. Az egyedi hálózati azonosításhoz tudni kell, hogy ezen címek csak látszólag egyediek. Egy adott hálózaton belül minden cím csak egyszer kerülhet forgalmazásra, különben az adatsomagokat nem lehetne megfelelő módon kézbesíteni. Egy másik hálózaton belül ugyanakkor más is rendelkezhet ugyanazzal a címmel. Erre a legszemléletesebb példa a *localhost*, amely a számítógép hálózatoknál az egyes számítógépek, állomások saját magukra mutató neve, illetve címe. Ez az IPv4 esetén: 127.0.0.1, IPv6 esetén: 1. Ezek az úgynevezett nem forgalmazható címek közé tartoznak³. Az emberek tudatában az IP cím egyedi azonosítóként létezik, azonban mint az látható, ez nem teljesen igaz. Amennyiben egy teljes útvonalat vizsgálunk, akkor ez a probléma nem merül fel, mert egy konkrét címzési útvonalon belül lesz minden egy hálózati szinten egy egyedi elem, így végső soron a teljes címzést ismerve beazonosíthatóvá válik a konkrét számítógép. Az IP címet tehát úgy érdemes elképzelni, mintha egy elkövetőt a ruházatáról azonosítanánk. Ha ismerjük az elkövető távozásának az útvonalát, akkor a gyorsan kikerkező rendőrök megállíthatnak mindenkit, aki pont ugyanolyan ruházatot visel. A módszer jól működik akkor, amikor a cselekmény elkövetésétől rövid idő telt el, de már közel sem biztos, hogy hetekkel később a kontinens másik felén is érdemes az igazoltatás alapjául venni. Joggal vetődik fel a kérdés, hogy mi történik akkor, ha az elkövető az akciófilmekből ismert trükköt alkalmazza, vagyis leveszi/kifordítja a kabátját, eldobja a sapkáját, rögtön más személy látszatát keltve ezáltal. Az IP címmel és annak azonosíthatóságával a probléma az, hogy nagyon könnyen elmaszkolható, így a célszámítógép nem az eredeti kérő saját azonosítóját látja, hanem az elmaszkolásra használt számítógépét. Ennek legegyszerűbb módja a proxy szerverek alkalmazása. A proxy szolgáltatás használata biztonságos is lehet, hiszen használhatók tűzfalként, vagy céges környezetben a hálózati forgalom logolására, ellenőrzésére is. Amennyiben azonban valaki olyan helyre csatlakozik, ahol a naplózás nem működik, vagy folyamatosan törlik a logokat, akkor ez részben alkalmas lehet a saját nyomainak eltüntetésére és megnehezítheti a nyomozást. Többek között a proxy használat elvén működik a Tor nevű böngésző, amely a Darknethez való hozzáféréshez szükséges.

2.2. MAC cím

A hálózati eszközök egyedi fizikai azonosítója. A mozaikszó feloldása: media access control address. A cím 12 darab hexadecimális számjegyet tartalmaz, melyet a gyártó

2 DARPA: RFC 760, DoD Standard Internet Protocol In POSTEL, Jon (szerk.): *DoD Standard Internet Protocol*, Information Sciences Institute University of Southern California, 1980 <https://tools.ietf.org/html/rfc760> [letöltve: 2019. 06. 05.]

3 IANA Network Working Group: RFC 3330, Special-Use IPv4 Addresses, California, 2002 <https://tools.ietf.org/html/rfc3330> [letöltve: 2019. 06. 05.]

a gyártás során ténylegesen beleéget az eszközbe. Edward Snowden, aki korábban az NSA⁴ alkalmazásában állt, elmondta⁵, hogy MAC cím alapján követték nyomon felhasználókat. A nagy technológiai óriáscégek erre válaszul bevezették a véletlenszerű MAC címeket, mely a fizikai azonosító véletlenszerű szoftveres elrejtése. A technológia nem új, hálózati routerek már korábban is rendelkeztek olyan képességgel, hogy le tudták klónozni egy rájuk csatlakoztatott eszköz címét. Operációs rendszer szintjén is van lehetőség a MAC címek szoftveres elmaszkolására. Ennek egyetlen gátja az, hogy a legkülső hálózati rétegben (például vállalati wifi hálózat) lévő hálózati eszközök a fizikai cím alapján azonosítják az eszközt, így egy lokális hálózaton egy MAC címet egyszerre csak egy eszköz használhat.

A MAC címet úgy érdemes elképzelni, mint az ember arcát. Egyedi, de bizonyos technikákkal elfedhető, ahogyan a bankrabló is ezt teszi a saját arcával, amikor álarcot vesz.

2.3. Internet szolgáltató

A szolgáltató teljes hozzáféréssel rendelkezhet az általa bonyolított internetes forgalom felett. A nyomozás szempontjából leghatékonyabb ennél a hálózati pontnál kezdeni. Az adatsomagok megfelelő szintű titkosítása, speciális feldarabolása, VPN hálózatok használata azonban nehezíti a visszafejthetőséget. A szolgáltató tehát elméletben minden szükséges erőforrással rendelkezik a nyomozás segítéséhez, azonban a gyakorlatban egy konkrét adatsomag kinyerése nem biztos, hogy megvalósítható.

2.4. A pénz útja

Gazdasági és korrupciós bűncselekményeknél az egyik leginkább bevált módszer a cselekmények felderítésére az, ha a pénz útját követik a nyomozók. Ez történhet a konkrét bankjegyek számának ellenőrzésével, vagy elektronikus számlapénz esetén a tranzakcióban résztvevő pénzügyintézetektől történő adatkéréssel. A bank tudja, hogy melyik számláról és ki utalt. Internetbanki felületen történő tranzaktálásnál még arra is lehet mód, hogy a hálózati azonosító adatokat is közli a nyomozóhatósággal.

A kriptovaluták megjelenése nagyban megnehezítette a bűncselekmények pénz útján történő felderítését. A kriptovalutákról elsődlegesen azt fontos tudni, hogy jelenleg nem létezik rá egységes szabályozás. A világ különböző országai eltérő módon ítélik meg kérdést. Hazánkban nem minősül pénznek, értékpapírnak, illetve a Ptk. szerinti dolognak sem. Nyomozási szempontból kihívás, hogy a számlák, illetve helyesebb, a jelenséget jobban lefedő fogalomhasználattal élve a pénztárcák anonimak, nem névhez kötöttek. A blokklánc alapú technológiából következik, hogy minden tranzakció

4 National Security Agency (Nemzetbiztonsági Ügynökség) az USA rádióelektronikai, jelhírszerzéssel foglalkozó hírszerző szervezete

5 BAMFORD, James. The Most Wanted Man in the World, Wired. 4.o. <https://www.wired.com/2014/08/edward-snowden/> [letöltve: 2019. 06. 07.]

nyilvános. A dolgok fonákja az, hogy a nyomozóhatóság számára minden tranzakció látható, hiszen a blokkláncot letöltve ezek könnyen visszafejthetők. A nehézség az, hogy a konkrét pénztárcát kell egy konkrét személyhez kapcsolni. Három módon van lehetőség a bizonyíthatóságot megkönnyíteni. Az első a beismerő vallomás, amikor az elkövető vagy a pénztárca tulajdonosa elismeri, hogy az övé az adott számla. A második mód a végponti megfigyelés, amikor közvetlen a személyt figyelik meg, így a pénztárca használat egyértelműen köthető lesz hozzá. Harmadik mód az a pillanat, amikor a kriptopénz kikerül a kripto-térből és a nyomozóhatóság számára valamilyen könnyen felderíthető eszközzé konvertálódik. Erre a legjobb példa, hogy valaki egy kriptovaluta kereskedőn keresztül kiutaltatja a pénzét egy bankszámlára. A bank már tud arról adatot szolgáltatni, hogy honnan érkezett a pénz, így a kereskedőt is közvetlenül meg lehet keresni. Az elkövetők is rájöttek a gyenge láncszemekre, így újfajta cselekmény, a money muling⁶ jelent meg ennek az elleplezésére. A money muling keretében az elkövető egy gyanútlan harmadik felet vesz rá arra, hogy közvetítőként lépjen be a tranzakcióba, így beékelve őt a kiutalási láncba. A nyomozóhatóság így nem az elkövetőhöz, hanem az áldozathoz fog eljutni a pénz visszakövetésével. Az Europol szerint money muling tranzakciók 90%-a köthető a kiberbűncselekményekhez. A money muling tehát pénzmosás, melybe munkalehetőségnek álcázva gyanútlan harmadik felet vonnak be a kiberbűnözők.

2.5. Egyedi azonosító jelek a kódban

Ahogy a fogalmazási mód, úgy a programozási stílus is egyedi. Azonos problémákat eltérő módon oldanak meg a programozók, ahogyan eltérő a programkódokba tűzdelte megjegyzések szövegezése, felépítése és külalakja is. A kód mégsem másolásbiztos, egy másoló könnyen elsajátíthatja valakinek a kódolási stílusát, így megpróbálva magát másnak kiadni. Másik gond a programokkal, hogy a nyers kódot binárisba fordítva elvesznek a megjegyzések. A kód tehát sok esetben olyan kicsi és távoli bizonyító erővel bír, hogy az nem mérhető.

3. Megoldások

A legkézenfekvőbb megoldás szakérők igénybevétele. Az informatika speciális terület, melyhez külön szakértelem szükséges. Ebből kifolyólag mind a nyomozati szakban, mind a bírósági eljárásban nagy segítséget jelent a szakértő jelenléte. Az *in dubio pro reo* elv miatt egyáltalán nem mindegy, hogy a bizonyítottság milyen szintet ér el a nyomozás és a bírósági eljárás során. Az idő nagyon fontos tényező, mert a logokat még azelőtt szükséges kinyerni, hogy azok törlésre kerültek volna. Észszerű korlátok közt van mód a törölt fájlok helyreállítására, de ezek mind nehezítik az eljárást és a bizonyíthatóságot.

6 EUROPOL: Money Muling <https://www.europol.europa.eu/activities-services/public-awareness-and-prevention-guides/money-muling> [letöltve: 2019. 06. 10.]

Másik megoldás a mesterséges alapú megoldások alkalmazása. A neurális hálók képesek megtanulni a nyomozási eszközöket és módszereket, így segítve a hatóságot a munkája során. A számítási kapacitás növekedésével a gépi intelligenciák is egyre több műveletet képesek elvégezni. Az ilyen jellegű berendezések használhatók például arra, hogy gyanús pénzügyi műveleteket szűrjenek ki, vagy az interneten keressenek money muling hirdetéseket. Tekintettel arra, hogy a money muling milyen szinten van összefonódva a kiberbűncselekményekkel, ez egy meglehetősen hasznos és hatékony módja lehet a kiberbűnözés elleni fellépésnek.

Tárgyszavak

kiberbűncselekmény, kriptovaluta, blokklánc, mesterséges intelligencia

Forrásjegyzék

- BAMFORD, James. The Most Wanted Man in the World, Wired. 4.o.
<https://www.wired.com/2014/08/edward-snowden/> [letöltve: 2019. 06. 07.]
- DARPA: RFC 760, DoD Standard Internet Protocol In POSTEL, Jon (szerk.): *DoD Standard Internet Protocol*, Information Sciences Institute University of Southern California, 1980
<https://tools.ietf.org/html/rfc760> [letöltve: 2019. 06. 05.]
- EUROPOL: Money Muling <https://www.europol.europa.eu/activities-services/public-awareness-and-prevention-guides/money-muling> [letöltve: 2019. 06. 10.]
- IANA Network Working Group: RFC 3330, Special-Use IPv4 Addresses, California, 2002
<https://tools.ietf.org/html/rfc3330> [letöltve: 2019. 06. 05.]

AZ ELÍTÉLTEK JOGAI ÉS KÖTELEZETTSÉGEI A „KÓTER” FALAI KÖZÖTT

1. Bevezetés

Napjainkban a büntetések végrehajtása szigorú alkotmányos keretek határozzák meg. A büntetés-végrehajtási jog a büntető anyagi jogtól abban határolódik el, hogy nem jelöl meg büntetéseket, intézkedéseket, hanem a végrehajtás szabályozásával kívánja előmozdítani a büntetés és intézkedés céljának megvalósítását. Nem a bűnözés, a bűnelkövetés a tárgya, hanem a végrehajtás folyamatában az elítélt és a végrehajtási szerv közötti jogviszony, külön figyelemmel mindegyikük jogi helyzetére. Az Alkotmánybíróság elvi éлле szögezte le, hogy az állami büntetőhatalom – ideértve a büntetések végrehajtását is – nem korlátlan, nem jelentheti az elítélt teljes kiszolgáltatottságát. A büntetés-végrehajtási jogviszony hierarchikus jogviszony, alanyai: az egyik oldalon az elítélt és az egyéb jogcímen fogvatartott, a másik oldalon a végrehajtásért felelős szerv, valamint a végrehajtásban közreműködő más szervek és személyek. A büntetés-végrehajtási jogviszony sajátos jogviszony, amelyet külön törvény, a büntetés-végrehajtási kódex, a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bv. tv.) szabályoz.

A fogvatartottak jogainak egyik csoportját a büntetés végrehajtása során is korlátozás nélkül vagy módosulással tovább élő alkotmányos alapjogok alkotják, másik csoportja pedig a büntetés, illetve a büntetőjogi intézkedés végrehajtásának tényéből és körülményeiből keletkező sajátos végrehajtási jogok.²

2. Fogvatartottak köre

A Bv. tv. nem használja kifejezetten a fogvatartott fogalmát, helyette inkább az elítéltek és az egyéb jogcímen fogvatartottak kifejezéseket alkalmazza. Az elítélt fogalmát nem a Bv. tv., hanem a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (a továbbiakban: Be.) 38. § (2) bekezdése határozza meg, amely szerint a terhelt a nyomozás során gyanúsított, a vádemelés után vádlott, a büntetés, a megrovás, a próbára bocsátás, a jóvátételi munka vagy a javítóintézeti nevelés jogerős ügydöntő határozattal történő kiszabása, illetve alkalmazása után elítélt. Egyéb jogcímen fogvatartott alatt a Bv. tv. 3. § 4. pontja

1 PhD hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Doktori Iskola.

2 13/2001. (V. 14.) AB határozat.

szerint a kényszergyógykezelt, a kényszerintézkedés hatálya alatt álló személy, a bíróság helyébe lépő elzárásra kötelezett személy és a szabálysértési elzárásra kötelezett elkövető értendő. A fogalmat ugyanakkor - annak pontatlansága okán - tágítani kell, hiszen a közérdekű munka, illetve pénzbüntetés helyébe lépő szabadságvesztést töltő személy is e körbe tartozik, dogmatikailag ugyanis helytelen az a megfogalmazás, hogy szabadságvesztés-büntetését tölti, hiszen őt nem erre ítélte a bíróság.

3. A Bv. tv. jelentősége

Az új kódex több tekintetben új alapokra kívánja helyezni a büntetés-végrehajtást. Meghatározásra kerül a büntetés-végrehajtási jogviszony jellege, amelyet egy pönális kényszerjogviszonyként definiál. Egyértelművé teszi ugyanakkor, hogy kétpólusú reláció egyik oldalán az állam (delegált hatáskörben a büntetés-végrehajtási szervezet), mint a központi büntetőhatalom kizárólagos birtokosa helyezkedik el, míg a másik pozícióban a külön törvényekben meghatározott jogcímen fogva tartott személy áll. A jogviszony jellegéből adódik, hogy a feleket e sajátos szituációból adódóan (szabadságelvonás) jogok és kötelezettségek kölcsönösen megilletik, illetve terhelik.

Az új kódex legfontosabb nívója a szabadságvesztés, mint legelterjedtebb büntetési forma újraszabályozása. Új elemként jelennek meg a törvényben a szabadságvesztés végrehajtásának alapelvei. A régi, hagyományos alapelvek (törvényesség, fokozatosság, normalizáció) mellett új, a jelenlegi társadalmi helyzetre reagáló alapelvek (rugalmasság, káros hatások minimalizálása, pragmatizmus, egyéni aktivitás, egyéniesítés) is feltüntetésre kerültek a normaszövegben, kijelölve ezzel a végrehajtás fő irányvonalait.³ Az új törvénykönyvben nagyobb szerepet kap az egyéniesítés, valamint kiemelkedő célként kerül meghatározásra a társadalomba való visszailleszkedés elősegítése.

A szabadságvesztés elvei közül kiemelném az egyéniesítés elvét és a fokozatosság elvét. Az egyéniesítés elve alapján a végrehajtás egyéniesítése szükségessé teszi az elítéltek nemek, fokozatok és egyéb szempontok szerinti elkülönítésén túl a személyiség adekvát életkori, kriminológiai, biztonsági, nevelési és egészségügyi szempontok szerinti csoportképzését, amely a hatékony rezsimszisztem működtetésének és a sikeres reintegrációnak az alapja. Fontos motivációs tényezőként jelenik meg a fokozatosság, mert ezen alapelv tartalommal való kitöltése teszi lehetővé egy pozitív értelemben vett „reintegrációs karrier” bejárását a fogvatartott számára. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy amennyiben a fogvatartott aktívan és együttműködően részt vesz a számára felkínált reintegrációs programokban (szubjektív oldal), azzal előkészítheti azt, hogy a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel összhangban (objektív oldal) az intézetben belüli életkörülményei differenciáltabbá válhatnak.⁴

3 A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló T/13096. számú törvényjavaslat indokolással

4 Korszakváltás a büntetés-végrehajtásban 43.

4. Az elítéltek kötelezettségei

A 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet hatálya a szabadságvesztés, az elzárás, a közérdekű munka helyébe lépő szabadságvesztés, a pénzbüntetés helyébe lépő szabadságvesztés, az előzetes letartóztatás és a rendbíróság helyébe lépő elzárás végrehajtására terjed ki. A rendelet egyik fejezete meghatározza az elítélt és az egyéb jogcímen fogvatartott kötelezettségei teljesítésének és jogai gyakorlásának módját. Az elítélt vagy az egyéb jogcímen fogvatartott jogainak gyakorlása nem veszélyeztetheti a fogvatartás rendjét és biztonságát. A fogvatartás rendjét és biztonságát az elítélt önkéntes jogkövetésre való ösztönzésével, őrzéssel, felügyelettel és ellenőrzéssel, valamint biztonsági és egyéb szükséges intézkedések megtételével, indokolt esetben kényszerítő eszköz alkalmazásával kell biztosítani.

4.1. Az alávetési kötelezettség

Az elítélt büntetés-végrehajtási szempontból a legjelentősebb kötelezettsége az alávetési kötelezettség, amely magába foglalja egyrészt a büntetés, illetve intézkedés végrehajtásának foganatosítására vonatkozó, másrészt a végrehajtás során megkívánt, a személyhez fűződő jogok elvonásával vagy korlátozásával kapcsolatos túri kötelezettséget is.⁵

A szabadságvesztés végrehajtása alatt az elítélt köteles túrni - különösen -

- a más nemű és más végrehajtási fokozatú elítéltektől való elkülönítést, az életkori, kriminológiai, kockázatelemzési és kezelési szempontú, foglalkoztatási és egészségügyi szempontok szerinti csoportba sorolását,
- az egyes rezsimekre vonatkozó korlátozásokat,
- személyes tárgyainak átvizsgálását,
- az e törvény szerinti kivételekkel kapcsolattartásának ellenőrzését,
- életrendjének, bv. intézeten belüli mozgásának meghatározását, illetve korlátozását,
- a 145. § (1) bekezdésében felsorolt biztonsági intézkedések végrehajtását.⁶

4.2. Az elítéltek együttműködési kötelezettsége

A Bv. tv. együttműködési kötelezettséget is meghatároz kizárólag az elítéltek tekintetében, és magába foglalja a kért felvilágosítás megadásának kötelezettségét is. Megszegése esetén a büntetés-végrehajtási bíró rendbíróságot szabhat ki a Bv. tv. rendelkezései figyelembe véve.⁷

5 Bv tv. 8. § (1) bekezdés

6 Bv. tv. 136. §

7 Bv tv. 8. § (2) bekezdés

4.3. Lakcímbjelentési kötelezettség

Az elítéltnak be kell jelentenie a lakó-, vagy tartózkodási helyében bekövetkező változást három munkanapon belül a végrehajtásért felelős szervnél. Ha az elítélt a büntetés-végrehajtásért felelős szervet nem ismeri, úgy az érdemi határozatot hozó elsőfokú bíróság székhelye szerinti illetékes büntetés-végrehajtási bíró előtt is teljesítheti. Ezen kötelezettség elmulasztása miatt szintúgy a rendbíróságot szabhat ki a büntetés-végrehajtási bíró.

4.4. Megjelenési kötelezettség

Az elítélt és az egyéb jogcímen fogvatartott köteles a hatósági idézésének, illetve felhívásának eleget tenni, ennek elmulasztása esetén is szankció kiszabható. Elővezetés rendelhető el azzal az elítélttel, illetve az egyéb jogcímen fogvatartott szabályszerű idézés ellenére, továbbá a szabályszerűen kézbesített felhívásban meghatározott határidőn belül vagy határnapon az ott megjelölt helyen nem jelenik meg. Fogadja e könyvet a kedves Olvasó szeretettel, és tanulmányozza az új törvény által megújított büntetés-végrehajtási jogot. Kívánjuk, hogy a ráfordított idő, a befektetett munka és fáradtság hozza meg a gyümölcsét számára!

A fokozatos rendszerek abból indultak ki, hogy az elítélt a börtönrezsím szigorúságát illetően különböző szakaszokon haladjon át, a szigorúból a szabadulás közeledtével fokozatosan enyhébb rezsímbe kerüljön. Az elővezetés - amely jogintézmény a személyi szabadságot korlátozó intézkedés - részletes szabályait a Be. 162. §-a tartalmazza.

4.5. További kötelezettségei⁸

A szabadságvesztés végrehajtása során is vannak olyan jogszabályból eredő kötelezettségei az elítéltnak, amelyeket a végrehajtás ténye nem befolyásol. Az elítélt köteles továbbá

- a szabadságvesztést a jogszabályban vagy az országos parancsnok által meghatározott bv. intézetben tölteni,
- a büntetés-végrehajtás rendjét megtartani, illetve tűrni, a kapott utasításokat végrehajtani,
- a számára kijelölt munkát elvégezni,
- a reintegrációs foglalkozás rendjét, a bv. intézet biztonsági és higiéniai követelményeit megtartani,
- a bv. intézet tisztántartásában, karbantartásában és ellátásában díjazás nélkül, alkalomszerűen részt venni,
- alávetni magát a jogszabályban előírt kötelező vagy egészségi állapotának megítéléséhez szükséges orvosi vizsgálatnak és a jogszabály szerint kötelező, gyógykezelésnek,
- fegyelemsértés, illetve bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúja esetén vizsgálati anyagot szolgáltatni az alkohol, bódító-, illetve kábítószer fogyasztás

8 Bv. tv. 133. § bekezdés

- ellenőrzéséhez,
- a végrehajtási fokozatnak és rezsimszabályoknak megfelelően előírt forma- és egyéb ruházatot viselni,
 - a tartására fordított költséghez hozzájárulni, kivéve, ha önhibáján kívüli okból nem dolgozik, és nem részesül a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 4. §-ával meghatározott valamely rendszeres pénzellátásban (e fejezetben a továbbiakban: rendszeres pénzellátás), illetve nem rendelkezik letéti pénzzel.
 - A dolgozó elítélt a munkadíjából köteles a tartására fordított költséghez hozzájárulni, abból a hozzájárulás összegét és a szabadulás idejére tartalékolandó összeget közvetlenül le kell vonni.⁹
 - Az elítélt köteles a fogva tartó bv. intézet tisztántartását, karbantartását és ellátását szorgalmazó munkában díjazás nélkül részt venni.¹⁰

5. Az elítéltek jogai

A büntetés-végrehajtás során érvényesítendő – az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen – alapvető jogai, mint az emberi méltóság tiszteletben tartása, a kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalma és az egyenlő bánásmód elve a büntetés-végrehajtás egészét át kell, hogy hassák, korlátokat állítva és feltételeket szabva a kényszer alkalmazásának lehetőségét is magában foglaló állami büntetőhatalom gyakorlásának. A büntetés-végrehajtás rendjével összhangban kell gyakorolni, illetve teljesíteni az elítéltnak és az egyéb jogcímen fogvatartottnak az Alaptörvényben meghatározott alapvető jogait, valamint egyéb jogait és kötelezettségeit – a törvényben, a bíróság ítéletében, valamint a bíróság és az ügyészség egyéb határozatában meghatározott korlátozásokkal vagy tilalmakkal. Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.¹¹

5.1. A szabadságvesztés végrehajtása alatt szünetelő jogok¹²

A szabadságvesztés végrehajtása alatt szünetelő jogok az elítélt azon jogai, amelyekre a közügyektől eltiltás, illetve a bíróság ügydöntő határozatában meghatározott foglalkozástól eltiltás, járművezetéstől eltiltás és kitiltás kiterjed. E jogok szünetelése arra az elvi alpra vezethető vissza, hogy ezek gyakorlása nem egyeztethető össze sem a

9 Bv. tv. 134. § (1) bekezdés

10 Bv. tv. 135. § (1) bekezdés

11 korszakváltás a büntetés-végrehajtásban 27.

12 Bv. tv. 121. §

szabadságvesztést kiszabó ügydöntő határozat céljával, sem pedig azzal a sajátos élethelyzettel, amelyet a szabadságvesztés letöltése szükségképpen magával hoz. A szabad mozgáshoz való jog, illetve a tartózkodási hely szabad megválasztásához való tilalma a szabadságvesztés tartalmát kifejező mozgáskorlátozottságot fejezi ki.

A Bv. tv. az elítélt passzív választójogát (azt, hogy megválasztható legyen) szünetelteti, aktív választójogát azonban a törvény csak akkor korlátozza, ha a bíróság a közügyektől eltiltja. A végrehajtás céljával lenne ellentétes, ha az elítélt azokat a jogait gyakorolhatná, amelyekre a közügyektől eltiltás, illetve a bíróság ügydöntő határozatában meghatározott foglalkozástól eltiltás, járművezetéstől eltiltás és kitiltás kiterjed. Ezek a jogok azonban csak akkor szünetelnek, ha eltiltásukat a bírósági ügydöntő határozat tartalmazza.

Az elítéltek számára a munkavégzés kötelesség, egyben a munkáltatás a szabadságvesztés végrehajtásának fontos, meghatározott célokat szolgáló része. A sztrájkjog felmentést jelentene a munkakötelezettség – mint az elítéltek kötelező tevékenységeinek egyike – alól, veszélyeztetné a büntetés-végrehajtás rendjét, és nagymértékben nehezítené a munkavégzéshez fűzött célok elérését.

A beteg számára az egészségügyi törvény biztosítja, hogy az egészségügyi ellátása az általa választott intézményben történjék és a szükséges beavatkozásokat az általa választott orvos végezze. Ennek azonban az elítélt mozgáskorlátozottsága miatt nincsenek meg a feltételei, egyébként pedig a bv. szervezet kötelessége biztosítani az elítélt megfelelő gyógykezelését, amelyet saját gyógyintézményei útján, szükség esetén külső kórház igénybevételével teljesít.

5.2. A szabadságvesztés végrehajtása alatt korlátozott, módosuló jogok¹³

Az elítéltnak a munkához való joga átmenetileg, a munkába állítást akadályozó ok fennállásáig szünetel. Ez a korlátozó rendelkezés figyelembe veszi azt a tényt, hogy a büntetés-végrehajtás számára esetenként gondot jelent az elítéltek teljes körű foglalkoztatása és kizárja az ebből eredő esetleges kárigényeket. A foglalkozás szabad megválasztásához és a vállalkozáshoz való jog korlátozása a zártintézeti munkáltatásnak a szabad életnél szűkösebb lehetőségeivel van összefüggésben.

A művelődéshez, a tanuláshoz való jog változatlan, amennyiben a hiányzó általános iskolai végzettség megszerzésére irányul, a közép- és felsőfokú tanulmányok folytatását azonban a Bv. tv. engedélyhez köti.

Az elítélt kegyeleti jogát 30 napon belül gyakorolhatja, ha a közrend és közbiztonság szempontjai miatt a temetésen való részvételét elutasítják.

Az elítélt önrendelkezési jogának, tulajdonhoz való jogának, a közérdekű adatok megismerésére és terjesztésére irányuló jogának, a szabadidő eltöltéséhez fűződő jogának, a munkavégzés esetén az éves fizetett szabadsághoz való jogának, általános cselekvési szabadságának korlátozottsága a szabadságelvonás ténye miatti cselekvőképességének szűkülésével függ össze.

13 Bv. tv. 119. §

Az elítélt szülői felügyeleti joga, amely alapján a büntetés-végrehajtási jogviszony keretei között részt vehet a gyermek nevelésében, valamint a gyermek sorsát érintő lényeges kérdések eldöntésében – eltérően a korábbi szabályozástól, amely megszüntette azt – érvényesül, amennyiben bíróság, vagy gyámhatóság határozata ettől a jogától nem tiltja el.

A véleménynyilvánítás szabadságát a Bv. tv. a korábbi szabályozásnál részletesebb előírásokkal korlátozza (lásd a 3.5.2. fejezetben).

A levelezés, telefonbeszélgetés magántitokként való kezelésének joga is módosul az elítéltnél, mivel az általa címzett, illetőleg a részére érkezett levelek – a hatóságok és a nemzetközi szervezetek, továbbá a védő kivételével –, valamint az intézetből folytatott telefonbeszélgetése az intézet biztonsága érdekében ellenőrizhetők, a beszélgetés biztonsági okból megszakítható.

A szabadságelvonás ténye korlátozza az elítélt egyesüléshez való jogát. A büntetés-végrehajtási intézettől független civil szervezetnek az elítélt tagja lehet, ha a szervezet szabályai ezt megengedik, ténylegesen azonban – főként a szabad mozgás és a tevékenység szabad megválasztásához való jog hiánya miatt – nem tud a tagságból rá háruló köteleességeknek eleget tenni.

Az elítéltek lelkiismereti és vallásszabadsága csak annyiban korlátozható, amennyiben az elítélt magatartása veszélyezteti az intézet rendjét, vagy biztonságát.

<i>A szabadságvesztés végrehajtása alatt szünetelő jogok</i>	<i>A szabadságvesztés végrehajtása alatt korlátozott, módosuló jogok</i>
<ul style="list-style-type: none"> - a szabad mozgáshoz, - a tartózkodási hely szabad megváltoztatásához, - a békés gyülekezéshez, - a sztrájkhoz, - a szabad orvosválasztáshoz, - ahhoz, hogy az országgyűlési képviselők, a helyi és kisebbségi önkormányzati képviselők és polgármesterek, valamint az európai parlamenti képviselők választásán választható legyen. 	<ul style="list-style-type: none"> - munkához és foglalkozása szabad megválasztásához való joga és a vállalkozáshoz való joga, - művelődéshez való joga, illetve a tanulás és a tanítás szabadsága, - önrendelkezéshez való joga, - kegyeleti joga, - szülői felügyeleti joga, - közérdekű adatokhoz való hozzáférésehez és azok terjesztéséhez való joga, - véleménynyilvánítási szabadsága, - egyesülési joga, - tulajdonhoz való joga, - a szabadidő eltöltéséhez való joga, - ha munkát végez, az éves fizetett szabadsághoz való joga, - magántitokhoz való joga, - általános cselekvési szabadsága a szünetelő jogokra való tekintettel, - n) lelkiismereti és vallási szabadsága

5.3. „Rabjogok”¹⁴

Az elítéltek nincsenek abban a helyzetben, hogy a létfenntartáshoz szükséges legalapvetőbb körülményeikről gondoskodjanak. Ennek a helyzetnek a feloldását – elsősorban az elhelyezés, ételmezés, kapcsolattartás szabályain keresztül – a büntetés-végrehajtási jogviszonyból származó ún. „elítelti jogok” teszik lehetővé, melyek azért illetik meg az elítéltet, mert a szabadságvesztés büntetés alánya.

Az elítélt jogosult:

- a higiéniai feltételeknek megfelelő egészséges elhelyezésre, az egészségi állapotának és a szabadságvesztés végrehajtása alatti tevékenységének megfelelő ételmezésre, egészségügyi ellátásra, megfelelő ruházat biztosítására,
- a hozzátartozóival, valamint az általa megjelölt és a bv. intézet által engedélyezett személyekkel, szervezetekkel az e törvényben meghatározottak szerint kapcsolatot tartani,
- baleset esetén baleseti ellátásra és baleseti egészségügyi szolgáltatásra,
- pihenésre, szabadidőre,
- testi és szellemi állapotának fenntartása, illetve fejlesztése érdekében
 - naponta - a szabadságvesztés végrehajtási rezsimjeinél megállapított rendelkezések szerint, de legalább egy óra - szabad levegőn tartózkodásra,
 - önképzésre, sajtótermékek megrendelésére, a bv. intézet művelődési és sportolási lehetőségeinek - a szabadságvesztés végrehajtási rezsimjeinél megállapított rendelkezések szerinti - igénybevételére,
 - tanuláshoz való jogát e törvényben meghatározottak szerint gyakorolni; általános iskolai, középfokú, valamint felsőfokú tanulmányok megkezdésére, illetve folytatására, a vizsgákra való felkészüléshez tanulmányi és vizsgaszabadságra,
- a bv. intézetben, illetve annak felügyeleti szerveinél és a büntetés-végrehajtástól független szervhez közérdekű bejelentés, panasz, kérelem és jognyilatkozat előterjesztésére,
- a büntetés végrehajtása során jogorvoslati joggal élni,
- a rendelkezésére álló pénzből havonta meghatározott összeget személyes szükségleteire fordítani, illetve azzal egyéb módon rendelkezni,
- a szabadságvesztés végrehajtása során keletkezett kárának megtérítésére,
- sajátos védelemre a nők, fiatalkorúak és a fogyatékkal élők a rájuk vonatkozó eltérésekkel,
- jogszabályban meghatározottak szerint saját ruha viselésére, illetve használati tárgyak tartására; az elítélt magánál tartható tárgyainak köre a bv. intézet rendjére és biztonságára figyelemmel, valamint az egyes rezsimszabályok szerint korlátozható,
- a már megállapított, a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló törvényben meghatározott valamely rendszeres pénzellátásának (e fejezetben a továbbiakban: rendszeres pénzellátás) a meghatalmazott személy kezéhez vagy a bv. intézethez

14 Bv. tv. 122. §

történő folyósítására, továbbá a saját jogon járó családi pótléknak a letéti számláján való elhelyezésére,

- a szabadulást követő társadalomba való visszailleszkedés érdekében az ehhez szükséges szociális feltételek megteremtésének segítségére,
- önkéntes vállalása alapján - a szabadságvesztés fokozatának és a rezsimre vonatkozó szabályok szerint - oktatási, képzési, valamint reintegrációt elősegítő személyes fejlődését biztosító programokon való részvétellel,
- büntetés-végrehajtási szervezeten belüli fogvatartotti fórumon való véleménynyilvánításra.

Az elítélt a bv. intézet parancsnokának engedélye alapján - őrzéssel vagy anélkül – meglátogathatja orvos által igazoltan súlyos beteg közeli hozzátartozóját, részt vehet közeli hozzátartozója temetésén.

A bv. intézet parancsnoka elrendelheti mozgáskorlátozó eszközök használatát, kivételes esetben megtagadhatja a látogatás, a temetésen való részvétel, illetve a kegyelet lerovásának engedélyezését. A rendkívüli eltávozás az öt napot nem haladhatja meg, annak tartama a szabadságvesztésbe beszámít. (Ha az elítélt a temetésen nem vett részt, a parancsnok a temetést követő harminc napon belül engedélyezheti, hogy az elítélt lerója kegyeletét a közeli hozzátartozója temetési helyénél. Az elítélt az előállítás költségét köteles megtéríteni.

6. Végrehajtási fokozatok

Az elítéltek jogainak gyakorlását és kötelezettségeinek teljesítését befolyásolja az, hogy az elítélt mely büntetés-végrehajtási fokozatban és milyen rezsimszabályok szerint tölti a szabadságvesztését. A Bv.tv. meghatározza a szabadságvesztés egyes fokozataiban eltérő az elítélt a külvilágtól elkülönítésére, az őrzésére, felügyeletére és az ellenőrzésére, a büntetés-végrehajtási intézeten belüli mozgására, az életrendjére, a személyes szükségteire fordítható összegekre, a jutalmazásra és fenyítésre, valamint a reintegrációs programokon való részvételre vonatkozó szabályokat.

A külvilágtól elkülönítés azt jelenti, hogy az elítélt elhagyhatja-e, ha igen, milyen feltételekkel és gyakorisággal a büntetés-végrehajtási intézetet. Az elítéltek őrzése, felügyelete és ellenőrzése a fogvatartás biztonságát szolgálják. Az elítélt őrzése az elítélt meghatározott helyen való tartását, életének és testi épségének a megóvására irányuló tevékenységet jelent. A felügyelet az elítélt meghatározott helyen való tartózkodásának, tevékenységének folyamatos irányítása, az ellenőrzés pedig a meghatározott helyen való tartózkodásának, tevékenységének az időszakos figyelemmel kísérése. A büntetés-végrehajtási intézeten belüli mozgás az elítélt viszonylagos önállóságának a mértékét jelenti, milyen területre korlátozódik, milyen biztonsági feltételekkel juthat az intézet egyéb helyeire. Az életrend kötöttsége abban mutatkozik meg, hogy az elítélt jogosult-e az intézet lehetőségei és adottságai között maga meghatározni. A személyes

szükségletek – szükségleti cikkek vásárlására – az elítélt munkadíjából illetőleg letéti pénzből fordítható összeg nagysága a tartási költségekkel csökkentett munkadíjhoz és a végrehajtási fokozathoz kapcsolódik. Jutalmazás tekintetében a fokozatok közötti eltérés az intézet elhagyását jelentő jutalmaknál jelentkezik. A büntetés-végrehajtás rendjét vétkesen megsértő elítélttel szemben alkalmazható fenytések köre mindhárom fokozatban azonos, eltérő azonban a kiszabható magánelzárás leghosszabb tartama. Részvétele a reintegrációs programokban összefügg az életrend kötöttségének, meghatározottságának a fokával és az elítélt intézeten belüli mozgásának viszonylagos szabadságával, illetőleg a korlátozottság mértékével.

A szabadságvesztés végrehajtásának több fokozata van, amelyet a bíróság a szabadságvesztést kiszabó ítéletkor határozza meg, hogy milyen fokozatban kell azt letölteni.¹⁵

Az egyes végrehajtási fokozatok a következők a legszigorúbbtól a legenyhébbig a fegyház, a börtön és a fogház.

6.1. A fegyház

A szabadságvesztés legszigorúbb végrehajtási módja, ahol az életrend a részleteiben is meghatározott, állandó irányítás és ellenőrzés alatt áll. A fegyház zárkái éjszakára zárva vannak, nappal engedélyezett időszakos nyitva tartása. A magánál tartható tárgyak köre korlátozott, ám az bővíthető. Csak kivételesen esetekben vehetnek részt külsős munkáltatásokban. Az eltávozás csak kivételes esetekben engedélyezhető.

6.2. A börtön

A börtön életrendje meghatározott, irányítás és ellenőrzés alatt áll szintűgy. A zárkák ajtajai éjszakára zárva tartják, kivéve, ha a tisztálkodáshoz szükséges folyó vizet, illetve illemhelyet a részlegként engedélyezhető, nappali időszakban teljes vagy időszakos nyitva tartása engedélyezhető. A kapcsolattartásának gyakorisága, illetve tartama a rezsimszabályok szerint bővíthető. Az eltávozás engedélyezhető, valamint ebben a fokozatban a külső munkáltatásban részt vehet az elítélt.

6.3. A fogház

A fogház a szabadságvesztés legenyhébb végrehajtási módja, ahol az életrend csak részben meghatározott, a fogvatartott a szabadidejét a reintegrációs programokon kívül saját belátása szerint osztja be. A bv. intézeten belül biztonsági és rezsím besorolás alapján akár szabadon is járhat. A zárka ajtajai este zárva vannak, de nappal nyitva vannak. A magánál tartható tárgyainak köre korlátozott, de a rezsimszabályokhoz bővíthető. A kapcsolattartás gyakorisága, illetve tartama a rezsimszabályok szerint bővíthető. Az eltávozása engedélyezhető.

¹⁵ Btk. 35. § (1) bekezdés

7. A rezsimszabályok, rezsimszabályok

A fokozatokon belül kialakítandó enyhébb, általános és szigorúbb rezsimszabályok célja, hogy az elítélt életrendje az egyéniesítés érdekében a fokozaton belül is differenciálható legyen. Azt, hogy mely elítéltek mely rezsimszabályok irányadóak, a kockázati elemzés, a magatartás és a reintegrációs tevékenységben való részvétel aktivitása fogja meghatározni. Ez határozza meg tehát a végrehajtás rendjét, pl. az elítélt részére adható kedvezmények körét, s a rá vonatkozó rezsimszabályokat.¹⁶

Rezsím	Fegyház			Börtön			Fogház		
	enyhébb	általános	szigorú	enyhébb	általános	szigorú	enyhébb	általános	szigorú
Látogatófogadás	havonta 2x60 perc	havonta 1x90 perc	havonta 1x60 perc	havonta 2x90 perc	havonta 1x90 perc	havonta 1x75 perc	havonta 2x90 perc + negyed- évente 1x90 perc	havonta 2x90 perc	havonta 1x90 perc
lát. int. kívül	évi 2 x 2-4 óra	évi 1 x 2-4 óra	nem	évi 3 x 2-6 óra	évi 2 x 2-6 óra	nem	évi 5 x 4-8 óra	évi 3 x 4-8 óra	nem
Telefon	heti 40 perc	heti 30 perc	heti 10 perc	heti 50 perc	heti 40 perc	heti 20 perc	heti 75 perc	heti 50 perc	heti 30 perc
személyes szükségletekre fordítható összeg	levoná- sokat követően 100%	levoná- sokat követően 75%	levoná- sokat követően 50%	levoná- sokat követően 100%	levoná- sokat követően 80%	levoná- sokat követően 60%	levoná- sokat követően 100%	levoná- sokat követően 90%	levoná- sokat követően 70%
Kimaradás	évente 3x12 óra	évente 1x12 óra	nem	évente 3x24 óra	évente 1x24 óra	nem	évente 4x24 óra	évente 2x24 óra	nem
Eltávozás	kivéte- lesen 5 nap	kivéte- lesen 2 nap	nem	kivéte- lesen 10 nap	kivéte- lesen 4 nap	nem	kivéte- lesen 15 nap	kivéte- lesen 8 nap	nem
magánál tart. tárgyak köre	köre, meny- nyisége bővít- hető	rendelet szerint	köre, korlá- tozható ill.csök- kenhető 39.§ (1) f) szerint	köre, meny- nyisége bővít- hető	rendelet szerint	köre, korlá- tozható ill.csök- kenhető 40.§ (1) f) szerint	köre, meny- nyisége bővít- hető	rendelet szerint	meny- ség csök- kenhető

A fenti táblázatban összefoglaltam, hogy a különböző fokozatokban az eltérő rezsimszabályok szerint hogyan módosulnak az egyes rabjogok.

Összegzés

A szabadságvesztés minden más szankciótól eltérően rendkívül összetett büntetés. A bebörtönzés hosszú időn keresztül úgy élt a köztudatban, mint a teljes jogfosztottság jelképe és megtestesítője. A „rabjogok” fokozatos elismerésén keresztül vezetett az út a ma már általánosnak tekinthető felfogásig, amely szerint a személyi szabadság elvonása adja e büntetés tartalmát, és a végrehajtását, a börtönkörülményeket úgy kell kialakítani, hogy az elítélt emberi méltósága, alapvető emberi és általában a büntetéssel össze nem függő jogai ne csorbuljanak.. Vannak olyan jogok, amelyek csak törvényben meghatározott korlátozásoknak megfelelően gyakorolhatók a szabadságvesztés végrehajtás során. A szabályozás igyekszik azon követelménynek megfelelni, és meghatározni mindazon jogokat és kötelességeket, amelyet a szabadságvesztés szüneteltet, módosít és keletkeztet. A szabadság elvonása együtt jár mindazoknak a hozzá szorosan kapcsolódó jogosultságoknak, lehetőségeknek az elvesztésével, amelyek szabad gyakorlásának az előfeltétele a személyi szabadság megléte. A szabad ember eldöntheti, hogy mit, mikor, kivel, hol és milyen módon tesz, viszonylag szabadon választhat a kínálkozó vagy elérhető alternatívák közül, döntéseit megváltoztathatja, módosíthatja, míg a szabadságvesztésre ítélt számára a büntetés egész tartamára a végrehajtó intézet jelenti az élet- és mozgásteret, az alig befolyásolható létfeltételeket, az elítélttársak és a börtönszemélyzet a személyes kapcsolatokat és azok jellegét, továbbá azt, hogy mivel és milyen módon töltheti (kell eltöltenie) az idejét.¹⁷

A szabadságelvonó szankciók, intézkedések végrehajtása kapcsán hazánkkal szemben több ponton is éles kritikák fogalmazódtak meg az utóbbi időben, ezek közül is kiemelkedik a túlszűfoltásból eredő nem megfelelő elhelyezési körülmények problémája. Szintén heves vitákat váltott ki a fogvatartottak családtagokkal történő kapcsolattartása (például a magas összegű telefontarifa).

Tehát a szankció tartalma határozza meg a jogfosztás, illetve jogkorlátozás mértékét. Mivel az alapvető jogok korlátozásáról is szó van – még ha maga az állam részéről és törvény alapján is kerül rá sor –, védelmet kell nyújtani az esetleges visszaélésekkel szemben. Ezt követeli meg a személyiség és általában az emberi jogok megnövekedett jelentősége. Utóbbi szükségszerűen felvetette az igényt, hogy újraértékeljük a bűnelkövető megítélését.¹⁸

Tárgyszavak

büntetés-végrehajtás, elítélt, fogvatartott, Bv. kódex, rezsim, büntetés-végrehajtási fokozat

17 T/13096. számú törvényjavaslat 119. §-hoz, 120. §-hoz, 121. §-hoz

18 VÓKÓ György: *A magyar büntetés-végrehajtás jog*, Dialóg campus Kiadó, 2013, 65.

ADÓKEDVEZMÉNYEK MEGÍTÉLÉSE AZ EURÓPAI UNIÓBAN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG, ILLETVE AZ UNIÓS BÍRÓSÁGOK JOGGYAKORLATÁRA

1. Bevezetés

Az utóbbi években a tagállami adópolitika egyre inkább az uniós intézmények célkeresztjébe kerül. Különösen az Európai Bizottság bizonyult aktívnak: számos tagállami adójogszabályt, valamint a multinacionális vállalatoknak adókedvezményt biztosító feltételes adómegállapítást támadott meg. 2016-ban például az Európai Bizottság kimondta, hogy az Írország által hosszú éveken át az Apple-nek feltételes adó-megállapítás formájában nyújtott adókedvezmény tiltott állami támogatást valósított meg: az országnak 13 milliárd eurót kell visszafizettetnie a vállalattal.² Az eset rávilágított arra, hogy az uniós jog fokozatosan egyre több olyan területre behatol, ami korábban egyértelműen a tagállami szuverenitáshoz tartozott. Ez alól immár az adópolitika sem jelent kivételt. Egyesek szerint az Európai Bizottság ezzel a lépéssel átlépte az ún. vörös vonalat, beleszól a tagállamok gazdaságpolitikájának kialakításába, túllépve ezzel a hatáskörét.³ A másik oldal viszont azt hangoztatja, hogy a kormányok előszeretettel élnek a multinacionális cégeknek nyújtott adókedvezmények lehetőségével, ami olyan lefelé tartó adóversenyhez vezet, ami veszélyezteti az Európai Unió belső piacának az integritását.⁴ Ebben a törekvésükben ráadásul partnerre lelnek a nagyvállalatokkal, akik számos módon igyekeznek kibújni az adófizetési kötelezettségeik alól. Ennek az egyik legalkalmasabb eszköze pedig éppen a feltételes adómegállapítás. Emellett a fellépés szükségességét támasztja alá az is, hogy a tagállamok egyes adójogszabályai indokolatlanul részesítik kedvezményben vagy diszkriminálják az egyes piaci szereplőket.

1 PhD-hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Doktori Iskola.

2 Commission decision of 30.8.2016 on state aid SA.38373 (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) implemented by Ireland to Apple, C(2016) 5605 final, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/253200/253200_1851004_674_2.pdf (2019.06.16.)

3 Ezzel kapcsolatban lásd például: Tax benefits and EU state aid control: The problem of and approaches to resolving the conflict of jurisdiction with fiscal autonomy, *Report of the Advisory Board to the Federal Ministry of Finance*, 03/2017, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Ministry/Advisory_Board/2018-02-07-tax-benefits-and-eu-state-aid-control-download.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (2019.06.16.)

4 Kirk KARDASHIAN: Do Multinationals Get Special Tax Deals in the E.U.?, <https://www.tuck.dartmouth.edu/news/articles/do-multinationals-get-special-tax-deals-in-the-eu> (2019.06.17.)

E téren kifejezetten a progresszív adók érdemelnek említést: ezeket ugyanis többnyire úgy alkották meg, hogy a szabályozás a nagyvállalatokat érintse kedvezőtlenül.

A tanulmányban elsőként a bizottsági fellépés jogalapját, majd ezt követően az adóintézkedések belső piaccal való összeegyeztethetőséget vizsgáljuk meg az előny, illetve a szelektivitás szempontjából. Végezetül röviden jogeseteket tekintünk át az Európai Bizottság és az uniós bíróságok joggyakorlatából. Meglátásunk szerint utóbbi jobban tekintettel van a tagállami adószuverenitás elvére.

2. Adóintézkedések belső piaccal való összeegyeztethetősége

Előljáróban fontos megjegyeznünk, hogy az uniós versenyjog egyik alappillére az állami támogatások. Az EUMSZ 107(1) cikke szerint *a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közti kereskedelmet.* Ez az előírás egyidős az európai integráció történetével, hiszen az 1957-es Római Szerződés 92. cikke is pontosan ezt a megfogalmazást használja. Mindez rávilágít arra, hogy az Unió már hosszú ideje elkötelezett az indokolatlan támogatások visszaszorítására. A fenti szigorú szabályok alól pedig csak szűk körben enged kivételt, úgymint a természeti csapások vagy a fejletlen régiók felzárkózását elősegítő támogatások. Jól látható tehát, hogy a belső piac integritása felülírja az egyes nemzetállami érdekeket, ami nem véletlen: a tagállamok továbbra is arra töreksenek, hogy gazdaságpolitikájukat kizárólag ők határozhassák meg. Ez viszont sok esetben azzal járhat, hogy olyan eszközökkel élnek, amelyek a versenyt torzítják. Különösen ez a helyzet napjainkban, amikor – többek között a gazdasági válság hatására is – ismét terjedőben van a protekcionizmus: egyre több kormány használ unortodox gazdasági eszközöket pl. különadók bevezetése, kereskedelmi korlátozások. Ezeknek a lépéseknek pedig további negatív következményei is lehetnek: kevésbé versenyképes piac alakul ki, a lobbysoportok befolyása megnő, valamint a cégek innováció iránti hajlandósága is csökkenhet (a csödközeli vállalatokat úgysis kimentik).⁵ Éppen ezért az Európai Unióban a tagállami gazdaságpolitikákat keretek közé kell szorítani, s csak azokat a támogatásokat szabad megengedni, amelyek piaci hiányosságokat küszöbölnék ki.

Az uniós versenyjogban tehát kulcsszerepet tölt be az állami támogatások kérdésköre. Azonban ez továbbra sem jelenti azt, hogy a tagállamoknak megszűnt a hatásköre ezen a területen. Mindez különösen az adópolitika esetében igaz, ami az egyik legfontosabb eszköz a gazdaságpolitika meghatározására, s így a nemzeti szuverenitás részét is képezi.⁶

5 WÄGNER Tamás: A bányajáradékok és a szelektivitás kritériuma, avagy a MOL állami támogatásának ügye. Pázmány Law Working Papers 2017/15. http://plwp.eu/files/2017-15_Wagner.pdf ; 2-4. (2019.06.17.)

6 BÉKÉS Balázs: A közvetlen adózás az Európai Unióban. *PhD értekezés, PPKE JÁK Doktori Iskola.* Budapest, 2012. március. <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/B%C3%A9k%C3%A9s%20Bal%C3%A1zs%20PHD%20dolgozat.pdf> ; 17. (2019.06.17.)

Emellett az uniós jog nem ismeri az „európai adó” fogalmát: az Európai Unió ilyen jellegű bevételei a tagállami forgalmi adók bizonyos százalékából, a vámbevételekből és a mezőgazdasági kivetésekéből származnak.⁷ Továbbá nem létezik uniós adóhatóság, illetve szövetségi szintű adórendszer sem.⁸ Az egyedüli célkitűzés a belső piac integritásának biztosítása. Éppen ezért nem meglepő, hogy az Európai Unióban főszabály szerint továbbra is az adószuverenitás elve érvényesül, vagyis az uniós intézmények kerülnek a közvetlen és nyílt beavatkozást a tagállamok adópolitikájába. Az EUMSZ 110-113. cikkelyei által kijelölt keretek értelmében a tagállamoknak tartózkodniuk kell a diszkriminatív vagy protekcionista adók bevezetésétől (110. cikk). A 113. cikk értelmében a Tanács harmonizációs rendelkezéseket fogadhat el (pozitív harmonizáció), azonban erre csak különleges jogalkotási eljárásban egyhangúság mellett kerülhet sor, döntően irányelvek formájában.⁹ Emiatt uniós szinten – különösen a közvetlen adók területén¹⁰ – rendkívül lassan halad előre az adórendszerek közelítése, az egyes tagállamok adójoga nagyfokú eltérést mutat. Mindez nem véletlen, hiszen e terület továbbra is érzékeny a tagállamok számára, s a jelenleg 28 tagú Európai Unióban az egyhangúság követelményének eleget tenni rendkívül nehéz.¹¹ Így előtérbe kerül az ún. negatív harmonizáció, mely az Európai Bíróság jogfejlesztő tevékenységén alapszik. A

7 BÉKÉS: i.m., 17.

8 ÓRY Tamás: Adóharmonizáció az Európai Unióban. Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. <http://www.bmeip.hu/download/engemiserint/Adoharmonizacio%20az%20EUban.pdf>; 3. (2019.06.17.)

9 Habár a Szerződések csak a közvetett adókra vonatkozóan tartalmaznak explicite rendelkezést (EUMSZ 113. cikk), a közvetlen adózásra (társasági adózásra) is irányadók: ugyanis az EUMSZ 115. cikke engedélyezi – szintén egyhangúság mellett – irányelvek elfogadását a tagállamok olyan törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek közelítése céljából, amelyek közvetlenül érintik a belső piacot. Erről részletesen lásd például: KEUSCHNIGG, Christian-LOREITZ, Simon-WINNER, Hannes: Tax competition and tax coordination in the European Union: A survey, *Working Papers in Economics and Finance*, No. 2014-04, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/122170/1/803538588.pdf> (2019.06.18.), illetve BITTMANNOVÁ, Bianka: The Current State of the Tax Harmonization in the European Union, *International Journal of Novel Research in Marketing Management and Economics* Vol. 3, Issue 1, pp: (1-9), Month: January-April 2016, <http://www.noveltyjournals.com/download.php?file=The%20Current%20State%20of%20the%20Tax-473.pdf&act=book> (2019.06.18.)

10 Ezzel kapcsolatban lásd például: CZAKÓ Dezső: Az Európai Unió adóharmonizációs folyamatának legfontosabb eredményei és néhány aktuális fejleménye, http://publikaciotar.repositorium.uni-bge.hu/216/1/2011_3_06.pdf; 95-96. (2019.06.18.), illetve MARGARITA F. SAFONOVA-Dmitry S. REZNICHENKO-Marina V. MELNICHUK-Alan K. KARAEV-Svetlana F. LITVINOVA: Taxes Harmonization Features in the European Union Countries, *International Journal of Economics and Financial Issues*, 2016, 6(S8) 154-159, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/365187> (2019.06.18.)

11 ERDŐS Éva: Az európai adóharmonizáció mint a káros adóverseny elleni fellépés eszköze. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXX/1. (2012) pp. 255–270. http://www.matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_30_1_2012/ISSN_0866-6032_tomus_30_1_2012_255-270.pdf; 256. (2019.06.18.)

Testület már számos alkalommal bizonyította, hogy képes a Közösségnek új irányokat szabni, elegendő csak, ha a Costa v. ENEL ügyre¹² utalunk, melyben kimondta, hogy az uniós jog elsőbbséget élvez a tagállami joggal szemben. Az adópolitika területén is elengedhetetlen volt tehát, hogy kijelölje a tagállamok mozgásterét. Az eddigi gyakorlat alapján ez tiltások formájában valósul meg, melynek során a Testület elsősorban az alapelvek betartására, valamint a belföldi és külföldi adóalanyok diszkriminációjának megelőzésére törekszik.¹³ Azonban ez sem jelenti azt, hogy e terület uniós hatáskörbe kerülne, továbbra is az adószuverenitás elve érvényesül.

Mind ezek fényében elsősre úgy tűnhet, hogy a tagállamoknak az adópolitika esetében nem kell sok kikötéssel számolniuk. Ha a tervezett adóharmonizációs lépések sértenék az érdekeiket, akkor azt könnyen megakadályozhatják, mivel a Tanácsban csak egyhangúsággal lehet jogszabályt alkotni. Azonban ténylegesen több olyan terület is van, amely korlátozhatja a tagállamok mozgásterét. Ilyennek minősül például a káros adóversenyt generáló adóintézkedések megszüntetésének kötelezettsége, az uniós szabadságok (különösen a letelepedés, a szolgáltatásnyújtás és a tőke szabad mozgása)¹⁴ és az állami támogatásokra vonatkozó szabályok betartása.¹⁵

Ezt használta ki az Európai Bizottság is, mely nemcsak az uniós jogalkotás „motorja”, hanem a Szerződések öre is: diszkrecionális jogköre, hogy kötelezettségzegési eljárást indítson azon tagállamok ellen, melyek megsértik az uniós jogot. Emellett a versenypolitika területén klasszikus hatósági jogköröket is gyakorol (EUMSZ 108. cikk). Ennek során többek között a belső piaccal össze nem egyeztethető állami támogatások módosítására vagy megszüntetésére szólíthatja fel az érintett tagállamot, szükség esetén az Európai Bírósághoz is fordulhat. Azonban kérdéses lehet, hogy mindez milyen relevanciával bír az adópolitika tekintetében, hiszen ahogy láthattuk, a Szerződések explicite kevés megkötést tartalmaznak. Nos, ennek kapcsán érdemes visszakanyarodnunk az EUMSZ 107(1). cikkére, mely az állami támogatások általános tilalmát mondja ki, *bármilyen formában* is nyújtják azokat. Ez utóbbi kitétel rendkívül tág teret ad az Európai Bizottság arra, hogy vizsgálódjon, beleértve a tagállami adópolitikát is. Hiszen gondoljunk csak bele: az is egyfajta támogatásnak minősülhet, ha egy bizonyos multinacionális vállalat mentesül egy adó megfizetésének kötelezettsége alól. Ezt a gondolatot támasztja alá, hogy az Európai Bíróság már a '70-es években kialakította az adóintézkedések állami támogatási értékelésének elvi alapjait,¹⁶ továbbá

12 C-6/64. sz. Flaminio Costa v E.N.E.L. ügy, [ECLI:EU:C:1964:66].

13 BÉKÉS: i.m., 19-20.

14 Influence of EU Law on Taxation in the EU Member States' Overseas Territories and Crown Dependencies, Directorate General for internal policies policy department A: Economic and scientific policy, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/578989/IPOL_IDA\(2016\)578989_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/578989/IPOL_IDA(2016)578989_EN.pdf), 8-10. (2019.06.18.)

15 NYIKOS Györgyi (szerk.): *Állami támogatások*, Dialóg Campus kiadó, Budapest, 2018, 131-153.

16 STAVICZKY Péter: Adózás és állami támogatások – az indokolt szelektivitás, *Számvitel – Adó – Könyvvizsgálat*, 2010/3 március, 133.

a Bizottság 1998-ban kiadott Közleménye¹⁷ is, mely a vállalatok közvetlen adóztatásával foglalkozik. A dokumentum már legelején hangsúlyozza, hogy az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályok irányadók az egyes tagállami adóintézkedésekre is. Indokként az egységes piac létrejöttét, illetve a tőkemozgások liberalizációjának megvalósulását hozza fel. Ahhoz, hogy egy adóintézkedés a belső piaccal összeegyeztethetetlen legyen, az alábbi feltételeknek kell teljesülniük:

- előny,
- államnak vagy állami forráson keresztül kell biztosítani,
- szelektív,
- az intézkedésnek érintenie kell a tagállamok közötti kereskedelmet, valamint
- torzítania kell a versenyt, vagy azzal kell fenyegetnie.

A fentiek közül részletesebben az előnyt és a szelektivitást érdemes alaposabban megvizsgálnunk, mivel a legtöbb esetben ezen bukhatnak el a tagállamok a Bizottsággal szemben. Előnyről akkor beszélhetünk, ha a kedvezményezettet mentesítik a költségvetéséből fedezett adóterhek alól, melybe többek között az alábbi intézkedések tartozhatnak:

- adóalap csökkentése
- az adó összegének teljes vagy részleges elengedése, illetve
- az adótartozás halasztása, törlése vagy akár különleges átütemezése.

A példalázó felsorolásból is jól látható, hogy gyakorlatilag minden olyan lépés jogsértő, ami a kedvezményezett számára kedvezőbb elbírálási lehetőséget eredményez. Ennek kapcsán fontosnak hangsúlyozni azt is, hogy a Testület szemszögéből nézve az előny meglétének döntő szerepe van annak megítélésében, hogy az érintett adóintézkedés tiltott állami támogatásnak minősül-e. Ezzel szemben a többi tényező háttérbe szorul (annak ellenére, hogy a Közlemény nagyon részletesen elemzi a szelektivitás kérdését¹⁸). Ez utóbbi tényt erősíti meg a Bizottság 2016-ban kiadott Közleménye,¹⁹ mely az állami támogatás fogalmát járja körül. Ebben a Testület az Európai Bíróság esetjogára támaszkodva továbbmegy, s kimondja, hogy *az előny olyan gazdasági előny, amelyet egy adott vállalkozás rendes piaci körülmények között nem tudott volna megszerezni*. Nincs annak jelentősége, hogy mi volt az adott intézkedés célja, oka, formája, vagy hogy a vállalkozásra nézve kötelező volt-e. Ami egyedül számít, az a hatás. Akár a közvetett előny is lehet jogsértő, ha az intézkedés másodlagos hatásai azonosítható vállalkozásoknál vagy vállalkozáscsoportoknál jelenik meg. Az sem lehet továbbá mentesség, ha a

17 A Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a vállalkozások közvetlen adóztatásával kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról (98/C 384/03), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:31998Y1210\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:31998Y1210(01)) (2019.06.18.)

18 A Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a vállalkozások közvetlen adóztatásával kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról, 17-27. bekezdés

19 Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (2016/C 262/01). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2016%3A262%3AFULL>; 15-26. (2019.06.18.)

más tagállamokban működő versenytárs vállalkozások kedvezőbb helyzetben vannak. Emiatt viszont a tagállamok nagyon nehezen tudják magukat kimenteni, nem véletlen tehát, hogy több szerző is kritizálja az Európai Bizottság gyakorlatát. A leggyakoribb vád, hogy a jogsértés megállapításához sokszor az előny megléte is elegendő, s keveset foglalkozik a szelektivitás kérdésével.²⁰ Egyesek szerint pedig egyenesen mellőzi ezt a követelményt, amivel szembe megy a jelenlegi esetjoggal, s az EUMSZ 107. cikkével is. Ugyanis a gazdasági előny szelektivitása megdönthető vélelem, s ráadásul a két fogalom elkülönül egymástól, ami független vizsgálatot igényelne.²¹

Mindazonáltal a Bizottság 1998-ban elfogadott Közleménye azt is hangsúlyozza, hogy *nem korlátozza a tagállamok arra vonatkozó jogkörét, hogy döntsenek az általuk legmegfelelőbbnek tartott gazdaságpolitikáról, és különösen, hogy úgy osszák el a különböző termelési tényezőkön keresztül az adóterhet, ahogy célszerűnek vélik.*²² Ennek értelmében tehát nem kérdőjelezi meg a tagállami adórendszereket, csak azt vizsgálja, hogy a kérdéses intézkedés hogyan illeszkedik bele egy adott tagállam adórendszerébe (ennek során pedig figyelmen kívül hagyja más tagállamok adórendszerét).²³

Ez utóbbi már átvezet minket a másik feltételre, a szelektivitásra, melynek lényege, hogy az érintett támogatásnak bizonyos vállalkozásokat, gazdasági ágazatokat vagy bizonyos áruk termelését kell előnyben részesítenie. Ez számtalan módon megvalósulhat, többek között akár a vállalkozások mérete, székhelye vagy a tevékenysége alapján. A szakirodalomban két fajtáját különböztetik meg: tárgyi és regionális szelektivitás. Előbbi értelmében egy adott intézkedés csak bizonyos vállalatokra vagy gazdasági ágazatokra vonatkozik. Utóbbiak esetében pedig arról van szó, hogy a támogatás hatálya nem az egész tagállamra, hanem annak csak egy részére terjed ki. Főszabály szerint ez automatikusan tiltott állami támogatást eredményez, azonban vannak olyan – az esetjogban kialakult – feltételek, melyeknek eleget téve, mentesülhet az adott intézkedés²⁴. Ehelyütt fontos megemlíteni, hogy az általánosan²⁵ alkalmazandó intézkedések

20 Cleary GOTTLIB: Three Years of EU State Aid Review of Tax Rulings: Taking Stock. *Alert Memorandum*. July 29, 2016. https://awards.concurrences.com/IMG/pdf/17._f.-c._laprc_vote_n._van_robbroeck_and_j.f.d._weyde_three_years_of_eu_state_aid_review_of_tax_rulings_taking_stock.pdf; 50. (2019.06.19.)

21 Liza Lovdahl GORMSEN: EU State Aid Law and Transfer Pricing: A Critical Introduction to a New Saga. *Journal of European Competition Law & Practice*, 2016, Vol. 7, No. 6.; 37.

22 A Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a vállalkozások közvetlen adóztatásával kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról, 13. bekezdés

23 Massimiliano TROVATO: Tax rulings and state aid: A treacherous mix, http://www.epicenter-network.eu/wp-content/uploads/2015/04/Trovato-EPICENTER-Tax_Agreements-Full1.pdf; 3. (2019.06.19.)

24 Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (2016/C 262/01). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=IT); 32. (2019.06.18.)

25 Ehelyütt érdemes kiemelni, hogy ehhez hasonlóan akkor sem beszélhetünk állami támogatásról, ha az állam úgy jár el, mint bármely más piaci befektető vagy a rendszer természetéből fakad

nem minősülnek szelektívnek. Ezekre a Szerződések nem tartalmaznak iránymutatást, azonban az uniós esetjogban bőven találunk idevonatkozó eseteket, így például idetartoznak a környezetvédelmi, kutatás-fejlesztési vagy képzési tevékenységekhez kapcsolódó adókedvezmények. Ugyanakkor viszont léteznek olyan intézkedések, amelyek látszólag általános hatályúak, mégis szelektívnek minősülnek. Ezekkel kapcsolatban a Bizottság 2016-ban kiadott Közleménye úgy fogalmaz, hogy önmagában véve a támogatott vállalkozások nagy száma (mely akár egy egész gazdasági ágazat is lehet), az ágazatok sokfélesége vagy mérete nem mentesítő körülmény. Hasonló a helyzet, ha a támogatást több objektív feltétel mellett, előre meghatározott költségvetési összeg keretében, határozatlan számú, eredetileg egyenként nem azonosított kedvezményezettnek nyújtják.²⁶

Az Európai Bizottság egy sajátos tesztet alkalmaz annak eldöntésére, hogy az adott intézkedés szelektívnek minősül-e. Ez az alábbi elemekből áll:

- azonosítja a referencia-rendszert, vagyis azoknak a szabályoknak a halmazát, melyek valamennyi vállalatra vonatkoznak,
- megállapítja, hogy az adott intézkedés eltér-e a referencia-rendszertől, vagyis különbséget tesz-e az összehasonlítható jogi és ténybeli helyzetben levő adófizetők között,
- amennyiben eltérés mutatkozik: azt vizsgálja, hogy mindezt mennyiben támasztja alá a rendszer természete vagy általános felépítése.²⁷

Mindez azt jelenti, hogy a Bizottság elsődleges célja, hogy a piaci verseny és az adóverseny közti határvonalat kijelölve biztosítsa a belső piac integritását.²⁸

3. Adóintézkedések megítélése a joggyakorlat tükrében

Mind ezek után érdemes röviden a joggyakorlatot is áttekintenünk. Ennek kapcsán elmondhatjuk, hogy az Európai Bizottság az utóbbi időben nagyon szigorúan vizsgálta a progresszív adókulcsokat alkalmazó tagállami adójogszabályokat, illetve a multinacionális vállalatoknak biztosított feltételes adómegállapításokat. Előbbiek tekintetében több esetben is azon az állásponton volt, hogy a progresszív kulcsok nem képezhetik a normál adórendszer részét, s azok alkalmazására csak kivételesen kerülhet sor. Így például a reklámadó²⁹

annak látszólagos állami támogatási jellege. Ez utóbbira jó példa, hogy az egyes tagállamok eltérő társasági adókulcsa van.

26 SZABÓ Marcel-LÁNCOS Petra-Lea-GYENÉY Laura: *Uniók szakpolitikák*, Szent István Társulat, Budapest, 2013, 81-83.

27 SULLIVAN & CROMWELL LLP: The European Commission's application of the state aid rules to tax – Where are we now?; https://www.sullcrom.com/siteFiles/Publications/SC_Publication_State_Aid_and_Tax_January_17_2017.pdf, 11-12. (2019.06.20.)

28 Massimiliano TROVATO: i.m., 3.

29 A Bizottság határozata (2016.11.4.) Magyarország által a reklámbevétel adózására vonatkozóan végrehajtott SA.39235 (2015/C) (ex 2015/NN) intézkedésről, C(2016) 6929 final, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/257499/257499_1851247_115_2.pdf (2019.06.20.)

esetében nem fogadta el a magyar kormány arra való hivatkozását, hogy ezt a szabályozást az arányos közteherviselés elve, valamint a nagyobb árbevétellel rendelkező vállalatok teherbíróképessége indokolja. Álláspontja szerint ugyanis az egyes adóalanyok hasonló ténybeli és jogi helyzetben vannak, így a szabályozás a magasabb árbevétellel rendelkező, külföldi tulajdonban levő piaci szereplők ellen irányul. A lengyel kiskereskedelmi adó³⁰ kapcsán szintén azt hangsúlyozta, hogy a kérdéses szabályozás a magasabb árbevétellel rendelkező vállalkozásokat sújtja. Ráadásul azt sem fogadta el, hogy a szabályozás költségvetési célokat szolgálja. Végezetül említést érdemel még a három spanyol tartomány (Katalónia, Asztúria és Aragónia) által a nagy alapterületű kereskedelmi egységekre – ezek környezetre, várostervezésre és a helyi kiskereskedelemre gyakorolt hatásuk miatt – kivetett, progresszív szerkezetű adó, ahol habár a Bizottság hivatalos határozatot nem fogadott el, de írásban felszólította Spanyolországot ennek visszavonására.³¹

A Testület talán legnagyobb horderejű lépése, hogy 2013-tól kezdve a tagállamok által a multinacionális vállalatoknak nyújtott feltételes adómegállapításokat³² vette górcső alá.³³ Ennek érdekében egy külön munkacsoportot is felállított az adótervezési gyakorlatok elemzésére, melynek során több mint 1000 esetet tekintettek át. 2016-ban pedig megjelent a Bizottság állami támogatással és feltételes adó-megállapítással foglalkozó munkanyaga, mely továbbra is elismeri a tagállamok fiskális autonómiáját, azonban egyértelművé teszi, hogy minden adóintézkedésnek meg kell felelni az állami támogatásokra vonatkozó uniós szabályoknak, melyek kötik a tagállamokat és elsőbbséget élveznek a hazai joggal szemben.³⁴ Ennek értelmében elsődleges olyan ügyekben lép fel, ahol a szokásos piaci ár elve alapvetően sérül.³⁵ Az uniós esetjog alapján erre többek között az alábbi esetekben kerülhet sor:

30 Commission decision of 30.6.2017 on the state aid SA.44351 (2016/C) (ex 2016/NN) implemented by Poland for the tax on the retail sector, C(2017) 4449 final, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/266058/266058_1919738_69_2.pdf (2019.06.20)

31 STAVICZKY Péter: Az uniós joggal összeegyeztethetők a sávós különadók, *Számvitel – Adó – Könyvvizsgálat*, 2018/10, 22.

32 Ennek kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy a feltételes adómegállapítás a nemzetközi adórendszer legitím eleme, amelyet az Európai Bizottság kifejezetten el is ismert. Erről részletesen lásd: Massimiliano TROVATO: i.m., 4.

33 Ennek háttérében az áll, hogy az elmúlt időszakban a multinacionális vállalatok számos adóelkerülési gyakorlatot alakítottak ki, mivel manapság nagyon könnyű az egyes funkciókat (értékesítés, kutatás, fejlesztés) úgy csoportosítani, hogy azok adózási szempontból az adott vállalatra nézve nagyon kedvezők legyenek. Ennek során többek között az alábbi eszközökkel élnek: profitátscsoportosítási stratégia, transzferárazás, fantomcégek hibrid entitások, illetve feltételes adómegállapítás. Mindez pedig azt eredményezi, hogy az adott vállalat nem ott fizeti meg az adót, ahol a tényleges tevékenységét végzi. Erről részletesen lásd: Tax avoidance and how to get rid of it, *Kepe Policy Briefs* No. 17, 2015, <https://www.kepe.fi/sites/kepe.fi/tiedostot/julkaisut/tax-avoidance-nov-2015.pdf>; 7-8. (2019.06.21.)

34 DG Competition Working Paper on State Aid and Tax Rulings, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/working_paper_tax_rulings.pdf (2019.06.21.)

35 SULLIVAN & CROMWELL LLP: i.m., 10.

- az alkalmazott séma eltér az OECD által meghatározott szokásos piaci ár elvétől a tekintetben, hogy egy adott entitás nettó profit allokációját hogyan határozzák meg;
- az adóalapot az adóhatóság más hasonló tranzakciókhoz képest szabadon határozza meg;
- az adóhatóság pusztán csak elfogadja az adott vállalat ajánlatát;
- az adóhatóság döntését döntően foglalkoztatási szempontok vezérik.³⁶

A lefolytatott vizsgálatok során olyan nagyvállalatok kerültek a Bizottság látószögébe, mint a McDonalds,³⁷ az Amazon³⁸ vagy az Apple.³⁹ Utóbbi kettő ügy háttérében az állt, hogy az érintett vállalatok úgy csökkentették az adófizetési kötelezettségüket, hogy nyereségüket a központi iroda (Apple), illetve egy olyan vállalkozás nyereségeként (Amazon) tüntették fel, amelyet adófizetési kötelezettség nem terhel. Az Európai Bizottság mindkét esetet tiltott állami támogatásnak minősítette és elrendelte ezek visszafizetését. Ez az Apple esetében 13 milliárd eurót jelentett, ami az óriáscég készpénzállományának 5,9%-a volt. Ennek kapcsán érdekességként még megemlíthető, hogy ez az összeg fedezi az éves ír egészségügyi kiadásokat⁴⁰. Ezekről némiképp eltér a McDonald's ügy, amelynek háttérében a Luxemburg-USA kettős adóztatás elkerüléséről szóló egyezmény értelmezése körül kirobbant vita állt. Ugyanis a luxemburgi hatóságok hiába állították azt, hogy a vállalatot – mivel az amerikai részlege a luxemburgi jog szerint (az amerikaival ellentétben) állandó telephelynek minősült – jogszerűen mentesítették az adófizetési kötelezettség alól, az Európai Bizottság szelektív előnyt feltételezett és vizsgálatot indított. Ennek végén viszont – az előzetes várakozásokkal szemben – nem állapított meg tiltott állami támogatást, sőt azt hangoztatta, hogy a kérdéses egyezményt a luxemburgi hatóságok koherens módon értelmezték, s mivel az az állandó telephely fogalmával szemben a gazdasági tevékenység fogalmát nem határozza meg, ezért az azt alkalmazó ország joga irányadó az utóbbira. Vagyis a vállalatot jogszerűen mentesítették az adófizetési kötelezettségek alól. Látszólag tehát valóra váltak Joaquin Almunia korábbi versenyjogi biztos szavai, aki már a kezdet kezdetén arra fi-

36 Bertold BÄR-BOUYSSIÈRE-Ortwin CARRON-Michael HARDGROVE: i.m., 15.

37 Commission decision of 19.9.2018 on tax rulings SA.38945 (2015/C) (ex 2015/NN) (ex 2014/CP) granted by Luxembourg in favour of McDonald's Europe, C(2018) 6076 final http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/261647/261647_2033697_264_2.pdf (2019.06.21)

38 Commission decision of 4.10.2017 on state aid SA.38944 (2014/C) (ex 2014/NN) implemented by Luxembourg to Amazon, C(2017) 6740 final, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/254685/254685_1966181_892_2.pdf (2019.06.21.)

39 Commission decision of 30.8.2016 on state aid SA.38373 (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) implemented by Ireland to Apple, C(2016) 5605 final http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/253200/253200_1851004_674_2.pdf (2019.06.16.)

40 Ireland collects more than €14bn in taxes and interest from Apple, <https://www.theguardian.com/world/2018/sep/18/ireland-collects-more-than-14bn-disputed-taxes-from-apple> (2019.06.21.)

gyelmeztetett, hogy a Bizottság nem ismer kegyelmet az indokolatlan kedvezményekkel kapcsolatban: *Az uniós adóhatóságok kötelesek egyenlő feltételeket biztosítani ahelyett, hogy a hasonló ténybeli és jogi helyzetben lévő vállalatokat eltérően kezelik*⁴¹. Hiszen úgy tűnt, hogy a Bizottság sikeresen tud beleszólni a tagállamok adópolitikájába, legyen az akár egy progresszív kulcsokon nyugvó adójogszabály vagy egy multinacionális vállalatnak nyújtott adókedvezmény. Mind ezek fényében nem véletlen, hogy egyesek azzal vádolták a Testületet, hogy megengedhetetlen módon megsérti a tagállamok azon szuverén jogát, hogy a saját adórendszerüket meghatározzák.⁴²

Ugyanakkor viszont az elmúlt időszak fejleményei azt mutatják, hogy az Európai Bizottság határozatainak jelentős része elbukik az uniós bíróságok előtt: 2018 novembere óta 41 állami támogatásos ügy közül 17-et elveszített, ami a korábbi évekhez viszonyítva példátlanul tekinthető. A szakértők szerint mindez oda vezethető vissza, hogy az Európai Bizottság az elmúlt években egyre inkább politikai szempontokat részesített előnyben a lefolytatott vizsgálatok során, ezzel szemben az uniós bíróságok a konkrét jogi normákhoz ragaszkodtak inkább.⁴³ Az elveszített ügyek közül érdemes kiemelni a korábban már említett lengyel kiskereskedelmi adót, ahol a Törvényszék azért semmisítette meg az Európai Bizottság határozatát, mivel az megsértette a tagállami adószuverenitás elvét, az adókulcsokat indokolatlanul zárta ki a normál adórendszerből, valamint helytelenül állapította meg az adórendszer célkitűzéseit.⁴⁴ Emellett szintén figyelemreméltó – habár ebben a Bizottság nem volt közvetlenül érintett – a három spanyol tartomány által a nagy alapterületű kereskedelmi egységekre kivetett progresszív szerkezetű adó is, amelyet az Európai Unió Bírósága az állami támogatásokra vonatkozó szabályozással összeegyeztethetőnek minősített. A Testület szerint ugyanis az adó hatálya alá tartozó nagy alapterületű kereskedelmi egységek, illetve az az alá nem tartozó kis alapterületű egységek nem minősülnek az adó célját tekintve azonos ténybeli és jogi helyzetben levőnek. Továbbá az alapterületen alapuló adóztatás koherensnek tekinthető az adó által kitűzött célokkal (környezetvédelem, területrendezés), és az alkalmazott értékhatárok nem minősülnek nyilvánvalóan alkalmatlannak az elérni kívánt célok tekintetében.⁴⁵ Mindazonáltal a legérzékenyebb – és hosszútávon talán a legnagyobb – vereséget a multinacionális vállalatoknak biztosított adókedvezmények terén szenvedte el az Európai Bizottság, amely megakaszthatja a 2013 óta folytatott hadjáratát.⁴⁶ Ugyanis a tagállamok

41 Bertold BÄR-BOUYSSIÈRE-Ortwin CARRON-Michael HARDGROVE: i.m., 3.

42 SULLIVAN & CROMWELL LLP: i.m., 1.

43 Thibault LARGER: Brussels loses one of its superpowers, <https://www.politico.eu/article/brussels-loses-one-of-its-superpowers-state-aid-control-subsidies-tax-breaks/> (2019.06.22.)

44 Az Európai Unió Törvényszéke 64/19. sz. sajtóközlemény, Luxembourg, 2019. május 16., A T-836/16. és T-624/17. sz., Lengyelország kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-05/cp190064hu.pdf>. (2019.06.22.)

45 STAVICZKY Péter: i.m., 22-23.

46 Itt érdemes még megemlíteni, hogy a „nagy bejelentés” óta mindössze 8 ügyben hozott határozatot az Európai Bizottság (további 3 eljárás még folyamatban van). Erről részlete-

a negatív határozatokat követően az Európai Törvényszékhez sorra fellebbezéseket nyújtottak be, amelyek közül a belga többletnyereség adómentessége ügyben már a döntés is megszületett: a Törvényszék megsemmisítette a Bizottság határozatát.⁴⁷ A konkrét ügy alapja az 1992-ben elfogadott belga jövedelemadóról szóló törvénykönyv volt, melynek értelmében a vállalatok teljes nyeresége került megadóztatásra. Ezen a szabályon változtatott egy 2004-ben elfogadott törvény, mely új szabályokat vezetett be a multinacionális vállalatok leányvállalatainak határon átnyúló tranzakcióival kapcsolatban: lehetővé tette, hogy az adóköteles nyereséget csökkenteni és növelni is lehessen. A módosítás célja az volt, hogy a szokásos piaci ár elvét alkalmazni lehessen, valamint az adózók számára feltételes adómegállapítást lehessen kibocsátani eseti alapon. Azonban a többletnyereséget nem adóztatták meg, amit a Bizottság szelektív előnynek minősített, mivel megítélése szerint eltértek a szokásos piaci ár elvétől. Habár a Törvényszék „csak” technikai okok miatt bírálta felül a Bizottság határozatát és – a fellebbezés folytán – az ügy jelenleg az Európai Bíróságon van, komoly kritika érte a Testület értelmezési monopóliumát, ami a jövőben könnyen lehet, hogy tovább fog erodálódni az uniós bíróságok ítéleteinek tükrében.

4. Befejezés

Az állami támogatások joga a versenypolitika egyik alappillére. Noha a Szerződések nem tartalmazzak sok rendelkezést az adókra vonatkozóan, az állami támogatások fogalma megeremtetten annak lehetőségét, hogy az uniós intézmények fellépjenek a diszkriminatív tagállami adójogszabályokkal, valamint a multinacionális vállalatoknak biztosított adókedvezményekkel szemben.

Mindez odavezetett, hogy mára a tagállamok adópolitikája is az uniós intézmények célkeresztjébe került. Azonban míg az Európai Bizottság vizsgálatai – a politikai szempontoknak köszönhetően is – meglehetősen szigorúak, szinte kizárólag az adott intézkedés hatására koncentráció (esetenként az adószuverenitás elvét is sértő), addig az uniós bíróságok döntően a konkrét jogi normákhoz ragaszkodva figyelembe veszik az adott intézkedés célját is. Ez utóbbi szemlélet – a fent bemutatott esetek alapján is – jóval nagyobb mozgásteret jelent a tagállamok számára. Az elmúlt évek vesztes pereinek fényében úgy tűnik, mintha az Európai Bizottság fellépése túllépte volna az uniós jogi kereteket, ami megerősíti a korábbi, szakértők által is hangoztatott kritikákat. Mindez újratervezésre kellene, hogy készítse a jövőben a Testületet: a jelenlegi megközelítése ugyanis egyre kevésbé tartható.

Talán ennek egyik első jele, hogy ismét elővette – számos tagállamok ellenkezése ellenére⁴⁸ – a minősített többségi szavazás bevezetésének szükségességét az adópolitika

sen lásd: State Aid, Tax rulings, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/tax_rulings/index_en.html (2019.06.22.)

47 T-131/16 és T-263/16. sz. Belga Királyság és Magnetrol International kontra Európai Bizottság, [ECLI:EU:T:2019:91].

48 Radomir TYLECOTE: Commission consulting on move to qualified majority voting (QMW) on taxation, European Policy Information Center, <http://www.epicenternetwork.eu/>

területén.⁴⁹ Ez azonban a jelenlegi válság utáni időszakban, amikor az euroszeptikus erők megerősödésének lehetünk tanúi és az egyik meghatározó tagállam, az Egyesült Királyság éppen távozni készül az Európai Unióból, meglehetősen merész lépésnek számít. Otmar Issing szerint ez nemcsak az *ever closer union* elvét, hanem az eddigi sikeres integrációt is veszélyeztetné. Ugyanis a Brexit után az északi államok már nem rendelkeznének vétójoggal a Tanácsban. Ez pedig ezen tagállamok felől a későbbiek során ellenreakciókhoz vezethet, ami előbb vagy utóbb az Európai Unióval szemben fog megnyilvánulni.⁵⁰

Mindez ismételten rávilágít arra, hogy az adópolitika továbbra is érzékeny területnek számít a tagállamok számára. Habár az elmúlt évtizedekben számos harmonizációs rendelkezést – elsősorban a közvetett adók területén – fogadtak el, ennek ellenére az mind mai napig a tagállami szuverenitás részét képezi. E tényt pedig az uniós intézményeknek – különösen az Európai Bizottságnak – a jogalkotás során figyelembe kell venniük, ha el akarják kerülni, hogy a tagállamok egy része megakassza az uniós döntéshozatalt.

Tárgyszavak

tagállami adópolitika, állami támogatás, referenciarendszer, normál adórendszer, progresszív adók, feltételes adómegállapítás

Forrásjegyzék

BÉKÉS Balázs: A közvetlen adózás az Európai Unióban. PhD értekezés, PPKE JÁK Doktori Iskola. Budapest, 2012. március. <https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/B%C3%A9k%C3%A9s%20Bal%C3%A1z%20PHD%20dolgozat.pdf>

BITTMANNOVÁ, Bianka: The Current State of the Tax Harmonization in the European Union, *International Journal of Novel Research in Marketing Management and Economics* Vol. 3, Issue 1, pp: (1-9), Month: January-April 2016, <http://www.noveltyjournals.com/download.php?file=The%20Current%20State%20of%20the%20Tax-473.pdf&act=book>

Cleary GOTTIEB: Three Years of EU State Aid Review of Tax Rulings: Taking Stock. Alert Memorandum. July 29, 2016. https://awards.concurrences.com/IMG/pdf/17_f-c_laprc_vote_n_van_robbroeck_and_j.f.d_weyde_three_years_of_eu_state_aid_review_of_tax_rulings_taking_stock.pdf

[wp-content/uploads/2019/01/Commission-consulting-on-move-to-qualified-majority-voting-QMV-on-taxation.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/15_01_2019_communication_towards_a_more_efficient_democratic_decision_making_eu_tax_policy_en.pdf) (2019.07.06.)

49 Ennek kapcsán lásd: Towards a more efficient and democratic decision making in EU tax policy, COM (2019) 8 final, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/15_01_2019_communication_towards_a_more_efficient_democratic_decision_making_eu_tax_policy_en.pdf (2019.06.22.)

50 Otmar ISSING: Az Európai Bizottság új adójavaslata, <https://www.vg.hu/velemeney/a-kozgaszok/az-europai-bizottsag-uj-adojavaslata-2-1342102/> (2019.07.06.)

- CZAKÓ Dezső: Az Európai Unió adóharmonizációs folyamatának legfontosabb eredményei és néhány aktuális fejleménye, http://publikaciotar.repositorium.uni-bge.hu/216/1/2011_3_06.pdf
- ERDŐS Éva: Az európai adóharmonizáció mint a káros adóverseny elleni fellépés eszköze. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XXX/1. (2012) pp. 255–270. http://www.matarka.hu/koz/ISSN_0866-6032/tomus_30_1_2012/ISSN_0866-6032_tomus_30_1_2012_255-270.pdf
- KEUSCHNIGG, Christian-LORETZ, Simon-WINNER, Hannes: Tax competition and tax coordination in the European Union: A survey, *Working Papers in Economics and Finance*, No. 2014-04, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/122170/1/803538588.pdf>
- Kirk KARDASHIAN: Do Multinationals Get Special Tax Deals in the E.U.?, <https://www.tuck.dartmouth.edu/news/articles/do-multinationals-get-special-tax-deals-in-the-eu>
- Liza Lovdahl GORMSEN: EU State Aid Law and Transfer Pricing: A Critical Introduction to a New Saga. *Journal of European Competition Law & Practice*, 2016, Vol. 7, No. 6.
- Margarita F. SAFONOVA-Dmitry S. REZNICHENKO-Marina V. MELNICHUK-Alan K. KARAEV-Svetlana F. LITVINOVA: Taxes Harmonization Features in the European Union Countries, *International Journal of Economics and Financial Issues*, 2016, 6(S8) 154-159, <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/365187>
- Massimiliano TROVATO: Tax rulings and state aid: A treacherous mix, http://www.epicenternetwork.eu/wp-content/uploads/2015/04/Trovato-EPICENTER-Tax_Agreements-Full1.pdf
- NYIKOS Györgyi (szerk.): Állami támogatások, Dialóg Campus kiadó, Budapest, 2018
- Otmar ISSING: Az Európai Bizottság új adójavaslat, <https://www.vg.hu/velemenya-koz-gazdaszok/az-europai-bizottsag-uj-adojavaslata-2-1342102/>
- ÓRY Tamás: Adóharmonizáció az Európai Unióban. Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma. <http://www.bmeip.hu/download/engemiserint/Adoharmonizacio%20az%20EUban.pdf>
- Radomir TYLECOTE: Commission consulting on move to qualified majority voting (QMV) on taxation, European Policy Information Center, <http://www.epicenternetwork.eu/wp-content/uploads/2019/01/Commission-consulting-on-move-to-qualified-majority-voting-QMV-on-taxation.pdf>
- STAVICZKY Péter: Adózás és állami támogatások – az indokolt szelektivitás, *Számvitel – Adó – Könyvvizsgálat*, 2010/3 március, 132-136.
- STAVICZKY Péter: Az uniós joggal összeegyeztethetők a sávós különadók, *Számvitel – Adó – Könyvvizsgálat*, 2018/10, 22-23.
- SULLIVAN & CROMWELL LLP: The European Commission’s application of the state aid rules to tax – Where are we now?, https://www.sullcrom.com/siteFiles/Publications/SC_Publication_State_Aid_and_Tax_January_17_2017.pdf

SZABÓ Marcel-LÁNCOS Petra Lea-GYENEY Laura: Uniós szakpolitikák, Szent István Társulat, Budapest, 2013

Thibault LARGER: Brussels loses one of its superpowers, <https://www.politico.eu/article/brussels-loses-one-of-its-superpowers-state-aid-control-subsidies-tax-breaks/>

WÁGNER Tamás: A bányajáradékok és a szelektivitás kritériuma, avagy a MOL állami támogatásának ügye. Pázmány Law Working Papers 2017/15. http://plwp.eu/files/2017-15_Wagner.pdf

Egyéb dokumentumok

Tax benefits and EU state aid control: The problem of and approaches to resolving the conflict of jurisdiction with fiscal autonomy, Report of the Advisory Board to the Federal Ministry of Finance, 03/2017, https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Ministry/Advisory_Board/2018-02-07-tax-benefits-and-eu-state-aid-control-download.pdf?__blob=publicationFile&v=2

C-6/64. sz. Flaminio Costa v E.N.E.L. ügy, [ECLI:EU:C:1964:66]

Influence of EU Law on Taxation in the EU Member States' Overseas Territories and Crown Dependencies, Directorate General for internal policies policy department A: Economic and scientific policy, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/578989/IPOL_IDA\(2016\)578989_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/578989/IPOL_IDA(2016)578989_EN.pdf)

A Bizottság közleménye az állami támogatási szabályoknak a vállalkozások közvetlen adóztatásával kapcsolatos intézkedésekre történő alkalmazásáról (98/C 384/03), [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:31998Y1210\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:31998Y1210(01))

Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról (2016/C 262/01). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2016%3A262%3AFULL>

A Bizottság határozata (2016.11.4.) Magyarország által a reklámbevétel adózására vonatkozóan végrehajtott SA.39235 (2015/C) (ex 2015/NN) intézkedésről, C(2016) 6929 final, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/257499/257499_1851247_115_2.pdf

Commission decision of 30.6.2017 on the state aid SA.44351 (2016/C) (ex 2016/NN) implemented by Poland for the tax on the retail sector, C(2017) 4449 final, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/266058/266058_1919738_69_2.pdf

Tax avoidance and how to get rid of it, Kepa Policy Briefs No. 17, 2015, <https://www.kepa.fi/sites/kepa.fi/tiedostot/julkaisut/tax-avoidance-nov-2015.pdf>

DG Competition Working Paper on State Aid and Tax Rulings, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/working_paper_tax_rulings.pdf

Commission decision of 19.9.2018 on tax rulings SA.38945 (2015/C) (ex 2015/NN) (ex 2014/CP) granted by Luxembourg in favour of McDonald's Europe, C(2018) 6076 final http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/261647/261647_2033697_264_2.pdf

Commission decision of 4.10.2017 on state aid SA.38944 (2014/C) (ex 2014/NN) implemented by Luxembourg to Amazon, C(2017) 6740 final, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/254685/254685_1966181_892_2.pdf

Commission decision of 30.8.2016 on state aid SA.38373 (2014/C) (ex 2014/NN) (ex 2014/CP) implemented by Ireland to Apple, C(2016) 5605 final http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/253200/253200_1851004_674_2.pdf

Ireland collects more than €14bn in taxes and interest from Apple, <https://www.theguardian.com/world/2018/sep/18/ireland-collects-more-than-14bn-disputed-taxes-from-apple>

Az Európai Unió Törvényszéke 64/19. sz. sajtóközlemény, Luxemburg, 2019. május 16., A T-836/16. és T-624/17. sz., Lengyelország kontra Bizottság egyesített ügyekben hozott ítélet, <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-05/cp190064hu.pdf>

State Aid, Tax rulings, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/tax_rulings/index_en.html

T-131/16 és T-263/16. sz. Belga Királyság és Magnetrol International kontra Európai Bizottság, [ECLI:EU:T:2019:91]

Towards a more efficient and democratic decision making in EU tax policy, COM (2019) 8 final, https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/15_01_2019_communication_towards_a_more_efficient_democratic_decision_making_eu_tax_policy_en.pdf

