



CONDOLAT

2018

Doktori Műhelytanulmányok

Szerkesztette • Erdős Csaba

Doctoral Working Papers

Edited by • Csaba Erdős

Doktori Műhelytanulmányok 2018

Doctoral Working Papers 2018

DOKTORI MŰHELYTANULMÁNYOK



Doktori Műhelytanulmányok 2018

Szerkesztette • Erdős Csaba

Doctoral Working Papers 2018

Edited by • Csaba Erdős

Gondolat Kiadó
Budapest

A kötet kiadása az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

Lektorálta/lectors: *Barna Attila, Bartkó Róbert, Egresi Katalin, G. Karácsony Gergely, Glavanits Judit, Göndör Éva, Horváth Gergely, Horváthy Balázs, Kecskés Gábor, Kőhidi Ákos, Váczi Péter*

© Szerzők, 2018
Szerkesztés © Erdős Csaba, 2018

Minden jog fenntartva, beleértve a sokszorosítást,
a mű bővített, illetve rövidített változata kiadásának jogát is.
A kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül sem a teljes mű,
sem annak része semmiféle formában nem sokszorosítható.

www.gondolatkiado.hu
facebook.com/gondolat

A kiadásért felel Bácskai István
Szöveggondozó Gál Mihály
A kötetet tervezte Lipót Éva

ISBN 978 963 693 628 0
ISSN 2064-1788

Tartalom · Table of Contents

Előszó	9
--------	---

ÁLLAM- ÉS JOGELMÉLETI SZEKCIÓ

MARSOVSZKI ÁDÁM

Az állam és közigazgatásfogalmak elhatárolása különös tekintettel a jóléti állam „hanyaglásától” a szolgáltató állam „felemelkedéséig”	13
--	----

ORMÁNDI KRISTÓF

A robot is ember? A mesterséges intelligencia és az emberi jogok helyzete a modern életben és a populáris kultúrában	32
--	----

JOGTÖRTÉNETI SZEKCIÓ

DRÓCSA IZABELLA

A népköztársasági államforma megdöntésére irányuló bűncselekmény: a Népszava ostroma	49
--	----

PÁPAI MÁRTA

A bírói és végrehajtó hatalom összefonódása a 19. századi francia büntető eljárásjogban	65
---	----

SZABÓ PÉTER ZSIGMOND

A gyermekmunka szabályozásának főbb csomópontjai a 19. századi Egyesült Királyságban és Magyarországon: a foglalkoztatás alsó korhatára és a munkaidő a gyári és ipari törvények vonatkozásában	80
---	----

ALKOTMÁNYJOGI, KÖZIGAZGATÁSI JOGI ÉS PÉNZÜGYI JOGI SZEKCIÓ

KIRÁLY PÉTER BÁLINT

A pénzügyi kultúra jelentősége a pénzügyi fogyasztóvédelem terén 99

LABANCZ ANDREA

Blockchain: az adatvédelem jövője? 116

MÁRKI DÁVID

A bírósági eljárások során elkövetett személyiségi jogi jogsértések, különös tekintettel a képmáshoz és hangfelvételhez fűződő jogra 131

M. BALÁZS ÁGNES

A kisebbségek képviseletének problémás pontjai Európában 150

ZALAHEGYI ZOLTÁN

Egyházügyi szabályozás rövid általános áttekintése Közép-Európa országában avagy a vallásszabadság helyzete a Visegrádi Együttműködés tagországában 159

BÜNTETŐJOGI SZEKCIÓ

PAYRICH ANDRÁS GYÖRGY

A Belga Merényleti Záradéktól az Európai Ügyészségig – Az európai bűnügyi együttműködés egyes kérdései 179

ZSIRAI VERONIKA

Folytatólagosság – res iudicata az embercsempészségnek rövid időközönként, különböző (bűnszövetség) bűnszervezet tagjaként történő többszöri elkövetése esetén 196

MUNKAJOGI SZEKCIÓ

KISS BETTINA BOGLÁRKA

A bírói gyakorlat válaszai a versenytilalmi megállapodás egyes rendelkezéseit érintő kérdésekre 207

WELLMANN BARNA BENCE

A munkajogi adatvédelem aktuális kérdései 223

POLGÁRI JOGI ÉS POLGÁRI ELJÁRÁSJOGI SZEKCIÓ

CSITEI BÉLA

Az utaló magatartás funkciója és helye a Ptk. felelősségi rendszerében 243

RAINER LILLA

A polgári perek észszerű időn belüli befejezésére vonatkozó követelmény hazai szabályozása 258

SCHULTZ MÁRTON

A szocializmussal összefüggő névjogi jogsértések és az ipari tulajdon kapcsolata 273

UNIÓS JOGI ÉS NEMZETKÖZI JOGI SZEKCIÓ

BUKVA KÁRMEN

Szerbia az uniós csatlakozás kapujában 291

HAJDU GÁBOR

Investment Court System: a CETA új befektetésvédelmi mechanizmusa 300

JERNEY LEONA

A 2014/104/EU irányelv hatálybalépésének hatása a magyar versenytörvényre 310

SALVADOR NETO LUIS

Az állam és a diplomáciai jog összefüggései 320

ENGLISH LANGUAGE SESSION

FOLTA, DÓRA

Reasons of the Formation of Deviant Behaviour Among Youngsters Aged 12-16 Years 337

KUNA, IVA

Currency Clause in Consumer Credit Agreements: Case Franak 359

LENGYEL, JÚLIA The Role of Non-Profit Organizations in the Employment of Persons with Reduced Working Capacity	374
MEZEIOVÁ, LEA Freedom to Conduct a Business within EU in the Light of E-commerce	388
PATHAK, MAITRAYEE Policy and Law Premise for technology framework “CYGNUS”	402
VEILANDICS, ESZTER Functions of Local Governments Bound to Partners	429

Előszó

A kötet, amelyet a Tisztelt Olvasó a kezében tart, a Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskolája által 2017 decemberében szervezett, *A jogtudomány sajátossága* című konferencián elhangzott előadások írásos, szerkesztett változatait tartalmazza, kiegészítve néhány olyan tanulmánnyal, amelyek szerzői nem vettek részt a szekciók munkájában, azonban e helyütt kívánták publikálni kutatási eredményeiket.

Úgy a *Doktori Műhelytanulmányok* című sorozat, mint a *Jogtudomány sajátossága* című konferencia az állam- és jogtudományi doktori képzés ismert és elismert fóruma: e kötet a győri Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola sorozatának immáron hatodik kiadása, s hasonló múlttra tekinthet vissza a konferencia is. A hagyományossá vált konferenciánkat évről évre mintegy hetven PhD-hallgató tisztelettel meg részvételével, köztük nemcsak a hazai egyetemek doktorandái és doktoranduszai, hanem a közép-európai térség más államaiban élő, dolgozó fiatal kutatók is. A magyarországi állam- és jogtudomány eme – a doktori képzésben is testet öltő – nemzetköziesedése indokolta, hogy e kötetben külön fejezetet szenteljünk az angol nyelvű tanulmányoknak.

Hasonlóan a korábbi esztendőik során kialakult gyakorlathoz, 2017-ben is a kutatások széles spektrumát kínáló állam- és jogtudomány sajátosságait egy konkrét aspektusból vizsgálták a konferencia plenáris ülésének neves előadói: Mezey Barna, Finszter Géza és Patyi András professzorok. A kiegyezés 150. évfordulója, a Deák-emlékév kiváló alkalmat biztosított karunk névadója igazságügy-miniszteri tevékenységének és kodifikációs programjának áttekintésére, a „deáki tett” és az abból kibontakozó „közjogi aranykor” eredményeinek számbavételére, valamint a közigazgatási bíráskodás megteremtésének és örökségének bemutatására.

A doktorandusz szekciók előadásai tükrözték az állam- és jogtudományi kutatások sokszínűségét, a deáki értékek azonban a szerteágazó kutatási témák számára egyaránt gravitációs pontot – s nem utolsósorban a diszciplínákon, jogágakon átívelő közös nyelvet – jelentenek. A deáki örökség egyúttal felelősséget is ró a jogtudomány képviselőire, hiszen a dualizmus nemcsak a magyar közjog, de a magyar jogtudomány aranykora is volt. A kötet szerzői mint az állam- és jogtudomány leendő hivatásteremtő művelői számára példamutató lehet a századforduló

tudósainak kíváncsisága, alapossága, igényessége és felkészültsége. E kötetben olvasható tanulmányok tanúskodnak arról, hogy ezen értékek a 21. században is igazodási pontként szolgálnak a kutatók legújabb nemzedéke számára is.

Köszönet illeti a kötet létrejöttéért a 2017. évi doktorandusz konferencia szervezőjét, a Doktori Iskola korábbi titkárát, Keserű Barna Arnoldot, továbbá a kéziratok lektorait, a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar oktatóit: Barna Attilát, Bartkó Róbertet, Egresi Katalint, G. Karácsony Gergelyt, Glavanits Juditot, Göndör Évát, Horváth Gergelyt, Horváthy Balázst, Kőhidi Ákost és Váczi Pétert. A kötet kiadását az Igazságügyi Minisztérium támogatta, a jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében.

Bízom benne, hogy a Tisztelt Olvasó érdeklődéssel, s haszonnal forgatja e könyv lapjait!

Győrött, 2018 decemberében

Dr. Erdős Csaba PhD
a kötet szerkesztője
egyetemi adjunktus, a Doktori Iskola titkára

ÁLLAM- ÉS JOGELMÉLETI SZEKCIÓ

Az állam és közigazgatásfogalmak elhatárolása különös tekintettel a jóléti állam „hanyaglásától” a szolgáltató állam „felemelkedéséig”¹

Marsovszki Ádám

Szegedi Tudományegyetem

Állam- és Jogtudományi Kar Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék

e-mail: marsovadam@gmail.com

Absztrakt

Az elmúlt évtizedben meghatározó változáson ment keresztül az állam és a közigazgatás. A korábbi hierarchikus közigazgatás-ügyfél viszony helyett a mellérendelt viszony kialakítása került a középpontba, ahol az ügyfelek bizalmának elnyerésén és az állami, illetve közigazgatási ügyfélbarát és szolgáltató jelleg lett meghatározó.

Ez a paradigmaváltás alapjaiban alakította át az állam és a közigazgatás működési elvét. Ameddig az új irány előtt a jóléti jelzőn volt a hangsúly, addig az átállást követően már az elektronikus és az ügyfélbarát jelző határozza meg az állam és a közigazgatás működését.

A tanulmányban olyan fogalmi párok jelentését szeretném meghatározni, mint állam-közigazgatás, jóléti állam – jóléti közigazgatás, szolgáltató állam – szolgáltató közigazgatás, digitális állam – elektronikus közigazgatás.

Kulcsszavak: állam, dogmatika, közigazgatás, ügyfélbarát

1. BEVEZETÉS

Az elmúlt tíz évben alapjaiban változott meg az állam és a közigazgatás működése. Korábban az állam, illetve a közigazgatás a közhatalom gyakorlásával végezte tevékenységét, amelyre leginkább a hierarchikus viszony volt jellemző. Az állampolgárok és ügyfelek, illetve az állam és a közigazgatás kötött egy szakadék tátongott, amely főként az alá-fölé rendeltségből, az emberek bizalmatlanságából és a működést meghatározó elvekből lehetett levezetni. A 2010-es éveket megelőzően az állam és a közigazgatás jelzője a jóléti volt, amely során kifejezetten nagy hangsúly került a jóléti szolgáltatásokra és a szociális ellátórendszerre.

¹ Az Emberi Erőforrások Minisztériuma UNKP-17-3 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült

2010-et követően – a Széll Kálmán Terv és a Magyary Zoltán Közigazgatásfejlesztési Program elindításával – már átkerült a hangsúly a jóléti szolgáltatásokról az ügyfélbarát, az elektronikus és a szolgáltató állam, illetve közigazgatás kialakítása felé. Az „új” rendezőelv a mellérendeltség lett, ahol a döntéshozók szeretnék elérni, hogy az állampolgárok és az ügyfelek bizalommal forduljanak az állam, illetve közigazgatás felé.

A változások bemutatását az állam és a közigazgatás, illetve azok különböző jelzővel ellátott formáinak a dogmatikai elemzésével fogom elvégezni.

2. AZ ÁLLAM FOGALMA

Az állam fogalmának meghatározásakor kifejezetten nehéz dolgunk van, hiszen számos tudományterület, számos elhatárolási lehetőség és számos nézőpont jöhet szóba a definíció tekintetében. A dolgozatban elsősorban az állam- és jogtudományi gondolkodók nézeteit fogom ismertetni, de mindenképpen érdemes a politikafilozófia néhány képviselőjét is megemlíteni.

Az ókori filozófia egyik kiemelkedő alakja, Platón is sokat foglalkozott az állam kérdéseivel. Az *állam* című művében értekezik a filozófus az állam létrejöveteléről, valamint annak helyes és helytelen formáiról.² Platón tanítványa – Arisztotelész – a *Politika* című művében foglalta össze az állammal kapcsolatos eszméit úgy, hogy megvizsgálta és véleményezte a különböző korabeli államformákat és alkotmányokat.³

Jelentősen előrehaladva az időben, érdemes még Rousseau és Locke munkásságát is megemlíteni. John Locke nevéhez fűződik a társadalmi szerződéselmélet alkalmazása, amelyben központi szerep jut a munkának és a tulajdonnak. Gondolatait a második értekezés a polgári kormányzatról című munkájában foglalta össze.⁴ Rousseau szintén foglalkozott a társadalmi szerződés elméletével, aki szerint a társadalom tagjai lemondanak valamennyi jogukról a közösség javára.⁵

Az államfogalmak sokszínűségére Takács Péter gondolatai jól rámutatnak: az állam „[e]gyszerre valóság és eszme, társadalmi tény és norma, hatalmi viszony

² PLATÓN: *Az Állam*. Második könyv. *Az állam keletkezése*. Nyolcadik könyv. <http://mek.niif.hu/03600/03629/03629.htm#27> (2018. 10. 24.)

³ ARISZTOTELÉSZ: *Politika*. 2. könyv 6–12. bekezdései <http://mek.oszk.hu/04900/04966/04966.htm#2> (2018. 10. 26.); LUKÁCSI TAMÁS: *Az ideális állam Arisztotelész Polika című művében*. 3. <https://www.ajk.elte.hu/file/LukacsiTamas-IdealisAllam.pdf> (2018. 10. 26.)

⁴ PACZOLAY PÉTER: *A legfőbb hatalom eredete. Újkori államelméletek*. http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/ujkori_allamelmeletek_a_legfobb_hatalom eredete (2018. 10. 28.)

⁵ UO.; ROUSSEAU: *Társadalmi szerződés*. 1947, Phönix-Oravetz Kiadás, Budapest, 27–30. <http://mek.oszk.hu/08800/08879/08879.pdf> (2018. 10. 28.)

és jogviszony, tevékenység és intézmény, rend és funkció, állapot és folyamat, gyakorlat és gondolat.”⁶

Az évszázadok során számos különböző kiindulási pontból tettek próbát az állam fogalmának meghatározására. Ezek közül Takács Péter és Visegrády Antal elhatárolási szempontjait szeretném ismertetni.

Takács Péter szerint az állam fogalmát a következő szempontok szerint lehet elkülöníteni:⁷

- A legkorábbi elméletek és filozófusok politikai közösségként határozták meg az államot, amely minden politikai szükségletekkel (közösségi akarat kialakítása, tevékenységek irányítása és koordinációja, valamint a konfliktusok megoldása) rendelkező csoportnál értelmezhető.
- A politikai irány közösségi szerepe helyett a politikai funkciók kerültek később kiemelésre, ahol már megjelent a hierarchikus viszony és az állam hatalmi jellege.
- Jogászai és szociológiai államfogalmak a társadalmi együttélés rendezett minőségét emelik ki.
- A jogászai és szociológiai felfogás továbbvitelét jelenti az az irányzat, amely szerint a rendezett társadalmi viszony adott, az állam pusztán annak védelmét látja el, míg másik felfogás szerint a már fennálló rend tökéletesítéséért létezik.
- Az instrumentális államelméletek szerint az állam az ideális lét megteremtéséért jött létre. Az ideális lét magyarázatára számos példát láthatunk, mint például a lehető legnagyobb boldogság elérése, a marxista osztályuralom állapota vagy a társadalmi béke eszményének megvalósítója.
- A negatív államfogalmak azt próbálják meghatározni, hogy mely közösségeket nem tekinthetjük államnak. Ez a nézet is tetten érhető volt az ókori állam és háznép elkülönítésénél, az egyházi és a világi hatalom szétválasztásánál, valamint az állam és a társadalom elhatárolásánál is.
- Egyes felfogások pedig az állam meghatározásánál olyan kifejezéseket használnak, mint hatalmi mechanizmus, organizmus vagy politikai szervezet.

⁶TAKÁCS PÉTER: *Államtan, Az állam általános sajátosságai*. 2011, Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kara, Budapest, 12.

⁷TAKÁCS PÉTER: *Az állam fogalma*. In Takács Péter (szerk.): *Államelmélet. Előadások az államelmélet és az állambölcsészet köréből*. 1997, Bibo Kiadó, Miskolc, 13–16.

Visegrády Antal pedig állambölcseleti szempontokat vett figyelembe az államelméleti csoportok elhatárolásához:⁸

- Ideális felosztás:
Az ideális felosztásnál a csoportosítás alapjául eszményi elvek és értékek szolgálnak. Ez a felosztás egészen az ókori filozófusokig vezethető vissza, akik különböző ismérvek alapján határozták meg az ideális államot.
- Empirikus felosztás
Az empirikus, vagyis tapasztalati alapú felosztásnak további két alcsoportja van:
 - A szociológiai elméletek az államot társadalmi jellemzői alapján rendszerezik.
 - A jogi szempontból történő – a mi szempontunkból legrelevánsabb csoportosítás – jogi, jogpolitikai elvek, államszervezeti felépítés alapján tesz különbséget az államok között. Ezen csoportosítás alapján került elkülönítésre az abszolút-, a liberális-, a rendőr-, a jóléti, a totális, a jogállam stb. amelyek további változatokat mutathatnak fel.

A fogalom meghatározás alapjául szolgáló megközelítésnek kritériuma, hogy képes legyen lefedni a jelen kor viszonyait, beleértve technikai fejlődést, a globalizációt és a digitalizálást. Az alábbi modern csoportosítás⁹ számításba veszi a „legújabb” államberendezkedést, vagyis a digitális államot is. Ez a felosztás a következő államtípusokat határozza meg:

- Diktatórikus állam: szűk politikai csoport kap vezető szerepet, erős államosítás, teljes állampolgári alávetés jellemzi. Ebbe a csoportba tartozik például a szocialista állam.
- Erős állam: azon állami típusokat sorolhatjuk ebbe a csoportba, amely esetén az állami túlsúly figyelhető meg, és viszonylag kevésbé érvényesül az állampolgárok akarata.
- Demokratikus állam: a más néven semleges vagy polgári állam a legmeghatározóbb a mai társadalmakban. Idesorolható például a szociális vagy jóléti állam is.
- Az eltelt 2-3 évtizedben látványos fejlődésen ment keresztül ez a berendezkedés. Az utóbbi néhány évben viszont egyre több esemény kérdőjelezte meg a demokratikus állam létjogosultságát, mint a szociális ellátórendszer fenntarthatatlansága, a terrorizmus erősödése.

⁸ VISEGRÁDY ANTAL: *Jog- és állambölcselet*. 2002, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 299–307.

⁹ UGRIN EMESE – VARGA CSABA: *Új állam- és demokrácielmélet*. 2007, Századvég Kiadó, Budapest, 67–69; további csoportosítási lehetőséget például az állambölcselet ajánl fel, amely szerint ideális és materiális felosztást lehet alkalmazni

- **Közösségi állam:** ezek az államtípusok gyenge hatalmi és politikai befolyással rendelkeznek. A más néven civil vagy társadalombarát államot a környezetbarát, tudásalapú és társadalomközpontú gondolkodás jellemzi. Nem jellemző egyetlen csoport kiemelése, a közérdek kap főszerepet a részleges központosítás és az újraelosztás mellett.
- **Részvételi állam:** ez az állammodell egy új irányt képvisel, ahol már nem a politikai hatalom a meghatározó, sokkal inkább a személyes jelleg és a közösségben való gondolkodás a jellemző. Erre az államra jellemző, a mai Magyarországon is egyre meghatározóbb szerepet kapó digitális, közvetlen és tudásalapú állam.¹⁰

A modern csoportosítás esetén – is – azt lehet elmondani, hogy a mai állam egyik csoportba sem sorolható be „vegytisztán”, mégis talán ez az a tipológia, ami képezően modern és tág ahhoz, hogy a mai viszonyokat le tudja képezni. Ahogy majd a későbbiekben látható lesz, a demokratikus államberendezkedéshez sorolt jóléti állam már nem életképes és számos olyan intézkedés történt az elmúlt években, ami ennek leépítésére, illetve kiigazítására tett kísérletet. Mindezen átalakítások ellenére a szociális ellátórendszer még mindig meghatározó szereppel bír, és a lakosság lehető legnagyobb részét lefedi. Az utóbbi években egyre több olyan reform történt, amely a központosítás irányába vitte el az országot, és egyre nagyobb szerepet kapott a társadalom felé történő nyitás is, ami pedig a közösségi állam sajátja. A legeslegújabb, napjaink fejlesztése pedig az ügyfélbarát, szolgáltató jellegű és digitalizált állam, vagyis a részvételi állam irányába mutat. Mindezeket látva tehát a magyar állam jelenlegi formájában eléggé vegyes berendezkedésűnek mondható, amelyre egyaránt jellemzőek a demokratikus, a közösségi és a részvételi állam sajátosságai is.

A különböző államfogalmak közül Krémer Balázs meghatározását szeretném kiemelni, amely képezően tág és általános ahhoz, hogy meg tudja fogni az állam fogalmi lényegét.

Az állam egy olyan gyűjtőfogalom, amely magában foglal minden közügyekkel foglalkozó hivatalt, intézményt, valamint a jogi és igazgatási rendszert. Az állam egyrészt különböző felelősségek megtestesítője, másrészt egy olyan monopolhelyzetben lévő képződmény, amelynek kényszerítő eszközök állnak rendelkezésre az állampolgárokkal szemben.¹¹

A modern államra jellemző a törvények meghatározó jellege, politikai pártok léte, képviseleti demokrácia, hatalmi ágak megosztása, emberi és alkotmányos jogok, valamint a nyilvánosság és ellenőrizhetőség.¹²

¹⁰ UGRIN-VARGA: i. m. 67–69.

¹¹ KRÉMER BALÁZS: *Bevezetés a szociálpolitikába*. 2009, Napvilág Kiadó, Budapest, 131.

¹² Uo. 90–91.

3. A KÖZIGAZGATÁS FOGALMA

A közigazgatás fogalmának kialakulása az állam kialakulásával egy időre tehető. Kezdetben a városállamok létezésének és fennmaradásának feltétele volt az igazgatásszervezés. A közösségek védelméhez, a vészhelyzetek mihamarabbi elhárításához szükség volt a tevékenységek összefogására és irányítására. A közigazgatás mint fogalom meghatározásának igénye a hatalommegosztás-elméletének terjedésével, a különálló közigazgatási szervek és a polgári államok létrejöttével egy időben jelentkezett.¹³

A mai definícióalkotási kísérletekhez leginkább egy komplex felfogásra van szükség, ami a közigazgatás meghatározásakor az igazgatás lényegi elemeit veszi figyelembe, kihangsúlyozva az állami tevékenységet, a személyügyi feltételeket és a közigazgatást mint szervezetet is.¹⁴

A közigazgatásnak számos fogalmi meghatározása létezik, viszont nincs egyetlen olyan definíció sem, ami általánosan elfogadottnak vagy kizárólagos jellegűnek mondható.¹⁵ A következőkben tekintsünk át néhány közigazgatás fogalmat.

1. Az 1930-as évek közigazgatásának egyik legmeghatározóbb alakja és a jelenleg közigazgatási átalakítási koncepció szellemi atyja és eszmei példaképe, Magyary Zoltán szerint a közigazgatás az állam adminisztrációja. Elmélete szerint az állam egy a munkamegosztásra és összhangra épülő szervezett egység, amelyet működését a közigazgatás hivatott biztosítani. Magyary szerint a közigazgatásra jellemző, hogy:¹⁶
 - az állami hatalom birtokában speciális tevékenységet végez,
 - az állami hatalom gyakorlása mellett „tudást” és „képességet” igénylő feladatokat lát el, mint az építkezés, egészségügy, oktatás stb.,
 - feladata a közérdekű, közös munkával hatékonyabban megoldható szükségleteinek kielégítése. A meghatározott célok elérése érdekében egyrészt maga cselekszik, másrészt pedig elvár bizonyos magatartást és/vagy cselek-

¹³ FÁBIÁN ADRIÁN: *Közigazgatás-elmélet*. 2011, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 20.

¹⁴ BERÉNYI SÁNDOR – FICZERE LAJOS: A közigazgatás az állami szervek rendszerében, a közigazgatás fogalma és sajátosságai. FICZERE LAJOS (szerk.): *Közigazgatási jog 2000. Általános rész*. 2000, Osiris Kiadó, Budapest, 30–55.

¹⁵ SIKET JUDIT: *A közigazgatás fogalma*. In BOBVOVS PÁLNÉ – SIKET JUDIT (szerk.): *Általános közigazgatási és szociális ismeretek*. 2011, JATE Press, Szeged, 14–16; további elhatárolási lehetőségek: negatív/pozitív irányzat, hatalmi ágak szétválasztása, materiális/organikus/funkcionális megközelítés. További fogalommeghatározások: Boér Elek, Berényi Sándor, Fábrián Adrián stb.

¹⁶ MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás*. 1941, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest, 39–41. http://mtdaportal.extra.hu/books/magyary_zoltan_magyar_kozigazgatatas.pdf (2017. 10. 31.)

vést az emberektől, amihez kapcsolódóan szervezési, nyilvántartási feladatokat lát el,

- tevékenysége, szervezete, hatásköre jogi keretek között kerül meghatározásra. A közigazgatás szerepe a jogrend védelme és esetenként a jogalkotás is. Tevékenysége során a jog és a szakértelem bír meghatározó szereppel,
- a közigazgatás az állam számára nélkülözhetetlen és a legrégebb óta működő pillére, amit nem lehet teljesen elkülöníteni és függetlenül kezelni a törvényhozó, illetve bírászkodó hatalomtól,
- a közigazgatásnak nincs versenytársa, a piac nem végezheti el ugyanezeket a tevékenységeket.

2. Fábíán megfogalmazásában a közigazgatás vizsgálatakor figyelemmel kell lenni annak alanyára, tárgyára, céljára és tartalmára. A közigazgatás alanya maga a közigazgatási szervezeti és intézményi háttér, amelybe beletartozik az államigazgatás, a közintézmények, az önkormányzat és az olyan nem állami szervek, amelyek közigazgatási feladatokat végeznek. A közigazgatás tárgya a társadalom, célja a közfeladatok ellátása, tartalma pedig a szervezés. A szerző fontosnak tartja kiemelni, hogy a közigazgatás a közhatalom birtokában tevékenykedik, és részét képezi a végrehajtó hatalmi ágnek.¹⁷
3. A Magyary Program 11.0 alapján a közigazgatás a közhatalom birtokában, a közérdek érvényesítése céljából végzett tevékenység. A közigazgatási feladat az államcélok megvalósítására irányuló tevékenységek összehangolása. Az említett közfeladatok ellátását végezhetik önkormányzatok és egyéb közösségek – mint például a testületek és a kamarák is – részben átvehetnek állami feladatokat, így ők is a közigazgatás részét képezhetik.¹⁸

A közigazgatás két alrendszerből épül fel: egyrészt az államigazgatásból, másrészt az önkormányzati igazgatásból.¹⁹ Az államigazgatás olyan közigazgatási ügyekkel foglalkozik, amelyek nem kapcsolódnak helyi közügyekhez. Az államigazgatás kormányzati szintről szerveződik, és országos illetékességgel bír, és tevékenysége kihat az egész társadalomra. Az államigazgatás csúcán a kormány foglal helyet, amely alatt a minisztériumok²⁰ helyezkednek el. Az államigazgatás

¹⁷ FÁBIÁN: i. m. 24–25.

¹⁸ Magyary Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0)*. 2011, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 19. <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztesi-Program.pdf> (2017. 10. 11.)

¹⁹ SIKET: i. m. 45.

²⁰ Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény 1. § alapján a Miniszterelnökség, a Miniszterelnöki Kabinetiroda, Belügyminisztérium, az Emberi Erőforrások Minisztériuma, a Földművelésügyi Minisztérium, a Honvédelmi Minisztérium, az Igazság-

szervezeti felépítésére a hierarchia a jellemző, de a különböző, speciális hatáskörrel és feladatkörrel rendelkező közigazgatási szervek között a mellérendelt viszony a meghatározó.²¹

4. A JÓLÉTI ÁLLAM ÉS A JÓLÉTI KÖZIGAZGATÁS FOGALMA

A jóléti állam kifejezést a II. világháború lezárása után kezdték el használni Angliában.²² Azóta számos definíció született, amelyek egymástól jelentősen eltérő módon határozzák meg a jóléti állam jellemzőit:

1. Nicolas Barr veti fel a következő provokatív kérdéseket: mi a jóléti állam? Az vajon a társadalmi jólét irányába tett elmozdulás, a totális rendszer irányába tett lépések, vagy csupán a kapitalista rendszert támogató intézkedések összessége?²³
2. Esping-Andersen az „összehasonlító vizsgálatok első generációját” említi meg, amely szerint annál inkább nevezhető jólétinek egy állam, minél többet fordít a társadalmi kiadásokra.²⁴
3. Rabár Ferenc az állam piacorrigáló hatását emeli ki a jóléti állam kapcsán. Ebben a kontextusban az alacsony jövedelemmel rendelkezők támogatása és az állami jövedelemelosztás kerül a fókuszpontba.²⁵
4. Az egyik legteljesebb definíció szerint a jóléti állam intervenciót alkalmaz a tőkerendszer káros hatásainak megelőzésére és korrekciójára. Mivel a kapitalizmus olyan gazdasági, kulturális, szociális és társadalmi problémákat okoz, amelyet a társadalom tagjai nem tudnak önállóan megoldani, ezért kénytelen az állam beavatkozni. A jóléti állam annak érdekében lép fel, hogy a piaci viszonyokat szervezetteren és előre meghatározott módon legalább három irányban befolyásolja úgy, hogy a családoknak és az egyéneknek igyekszik egy meghatározott szintű minimális jövedelmet biztosítani, igyekszik csökkenteni a negatív hatású váratlan események bekövetkezésének valószínűségét és igyekszik a különböző juttatásokat a lehető legmagasabb szinten biztosítani.²⁶

ügyi Minisztérium, a Külgazdasági és Külügyminisztérium, a Nemzetgazdasági Minisztérium és a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium

²¹ FÁBIÁN: i. m. 105–107.

²² ASA, BRIGGS: *A jóléti állam történeti perspektívában*. In FERGE ZSUZSA – LÉVAI KATALIN (szerk.): *A jóléti állam*. 2004, ELTE, Budapest, 223–238.

²³ BARR, NICOLAS: *A jóléti állam gazdaságtana*. 2009, Akadémiai Kiadó, Budapest, 88.

²⁴ ESPING-ANDERSEN, GOSTA: *Mi a jóléti állam?* 116–117. In FERGE ZSUZSA – LÉVAI KATALIN (szerk.): *A jóléti állam*. 2004, ELTE, Budapest, 116–134.

²⁵ RABÁR FERENC: *A jóléti állam: emlék vagy jövő?* *Új folyam* VIII. 5–6. szám http://www.magyarszemle.hu/cikk/19990501_a_joleti_allam_emlek_vagy_jovendo (2018. 11. 13.)

²⁶ ASA: i. m. 226–227.

Összességében a jóléti jelző a pénzbeli juttatások nyújtását, az egészségügyi ellátások megszervezését és biztosítását, az oktatás, és élelmezéssel kapcsolatos teendők elvégzését, illetve a lakásügyek előnyben részesítését jelenti.²⁷

A jóléti közigazgatás fogalma nagyon közelít a jóléti államéhoz: azok az állami szereplők, amelyek végrehajtják és érvényesítik a jóléti politikákat.²⁸

2010-et követően számos olyan átalakítás történt, amelyek a jóléti állam végét sejtetik. A korábbi Alkotmányhoz képest az Alaptörvény már nem rögzíti a szociális biztonsághoz való jogot,²⁹ és a nyugellátási rendszert is teljesen átalakították a döntéshozók.

A rendszerből kivezetésre kerültek a korhatár betöltése előtt igénybe vehető nyugellátások, mint például a rokkantsági és az előrehozott öregségi nyugdíj, valamint az egészségre kifejezetten káros munkát végzők karkedvezményes nyugellátása. Továbbá az egyéb kiemelt szakmában dolgozók – bányászok, művészek, polgármesterek, fegyveres szervek dolgozói stb – sem igényelhetnek a továbbiakban nem társadalombiztosítási nyugellátásokat.³⁰ Az említett változásokkal a döntéshozó 12 korhatár előtti nyugellátást egyre redukálta, továbbá az egészségkárosodáshoz kötődő nyugellátások és nyugdíjszerű rendszeres pénzellátások számát ötről kettőre csökkentette.

A fenti változások egyaránt abba az irányba mutatnak, hogy a döntéshozók már nem az állam jóléti jellegére és a jóléti szolgáltatások kihangsúlyozására helyezik a hangsúlyt.

5. A JÓ ÁLLAM FOGALMA

A „Magyary Program 11.0” meghatározásában akkor jó az állam, ha – a közérdek és a közjó meghatározó szerepe mellett – szolgálni tudja a közösségek, a vállalkozások és az egyének érdekeit. A „jó állam” feladata, hogy:³¹

- méltányos és jogszerű egyensúlyt teremtsen a különböző érdekek között, hogy igényérvényesítésre adjon lehetőséget és védelmet nyújtson,

²⁷ BARR: i. m. 41

²⁸ KRÉMER: i. m. 193.

²⁹ LAJKÓ DÓRA: *Az Alaptörvény szociális védelmi rendelkezései. A rászorultság védelme.* 107. In BALOGH ELEMÉR (szerk.): *Számadás az Alaptörvényről.* 2016, Magyar Lap- és Könyvkiadó Kft., 105–120.

³⁰ A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény, A korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvény.

³¹ *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0).* 2011, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 5. <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> (2017. 10. 11.)

- a kulturális és a természeti javakat védje és megőrizze,
- megteremtse a jog elsőrendűségét, kiépítse az ehhez szükséges intézményrendszert, valamint elérje a közösségi és az egyéni jogok betartását és számonkérhetőségét,
- versenyképes és a folyamatos fejlődést ösztönözzön,
- kötődést váltson ki az állampolgárokból saját hazájuk iránt az állam működésének és céljainak egyértelművé tételével.

A 2014–2020-as évek fejlesztési irányát meghatározó „Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia” is a „Magyary Program” fogalmi keretét használja, és szintén kiemeli az ügyfelek bizalmának fontosságát a közigazgatás irányába.³²

6. A JÓ KÖZIGAZGATÁS FOGALMA

A „jó közigazgatás” kérdéssel sokan foglalkoztak az elmúlt évtizedekben, amelyek közül Bibó Istvánt szeretném kiemelni.³³

Írásai alapján a kérdéskört két szemszögből lehet megközelíteni: egyrészt a közérdek és magánélet szembeállításával, másrészt pedig az eredményesség és a szakszerűség vizsgálatával. Az első szempont alapján a „jó közigazgatás” feltétele a közérdek érvényesülésének mértéke, illetve az – illetéktelen – magánérdek visszaszorítása a másik szempont, pedig a jogszerűség és az eredményesség követelményének való megfelelés.³⁴

Bibó szerint a „jó közigazgatás” problematikáját három dimenzió mentén, a hatalom, a hivatal és az élet szempontjából kell megvizsgálni.

- A hatalom szemszögéből a közigazgatás egy olyan eszköz, amit a hatalom céljainak elérése érdekében lehet segítségül hívni. Ebből a szempontból akkor jó a közigazgatás, ha a hatalmi célokat meg tudja valósítani, akár folyamatosan változó célkitűzések esetén is.
- A hivatal szemszögéből a közigazgatás egy szakma, amelynek célja a saját eljárásmodok kiépítése, és hogy megfelelően tudja rendezni, egyeztetni, igazgatni a rá bízott feladatokat. Itt a szakszerűség, összhang, a belső rend a „jó közigazgatás” mérőszáma.

³² *Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*. 26. [http://www.kormany.hu/download/e/60/21000/Közigazgatás-%20és%20Közszolgáltatás-feljesztési%20Stratégia%202014-2020_Mellékletekkel%20kibővített.pdf#!DocumentBrowse](http://www.kormany.hu/download/e/60/21000/Kozigazgatás-%20és%20Közszolgáltatás-feljesztési%20Stratégia%202014-2020_Mellékletekkel%20kibővített.pdf#!DocumentBrowse) (2017. 11. 02.)

³³ A jó közigazgatás kérsékkörével foglalkozott még többek között Boér Elek is.

³⁴ BIBÓ ISTVÁN: Társadalmi reform és közigazgatás (1946–1974). 649, 651. In TÓTH JÁNOS (szerk.): *Bibó István összegyűjtött munkái* 3. 1983, Az Európai Protestáns Magyar Szabadegyletem kiadása, Bern, 647–794.

- Az élet szemszögéből pedig a közigazgatás az élet egyik tényezője, amelytől a kiszámíthatóságot, a megismerhetőséget és az egyszerű kezelhetőséget várják el úgy, hogy ők maguk mintegy láthatatlanok legyenek a közigazgatás számára. Ezért a bizalmatlanság egy általános jellemzője ennek a szemszögnek.

A közigazgatás akkor lehet jó – Bibó véleménye szerint – ha a hatalmi, hivatali és társadalmi (élet) szempontjai egyaránt, közel azonos súllyal képviseltetve vannak a közigazgatásban.³⁵

Az, hogy mit is jelent a „jó”-ság, azt éppen az adott ideológia, társadalmi elvárások, a tudomány aktuális állása és az aktuális fejlesztési irányok határozzák meg. A „jó közigazgatás” fogalmának változás tetten érhető Bibó meghatározásában is: véleménye szerint a láthatatlanság és az ehhez kapcsolódó bizalmatlanság velejárója a közigazgatásnak. A „jó közigazgatás” fogalma manapság a hatékonyság a szolgáltató/ügyfélbarát jelleg, illetve a digitalizáció szempontokon keresztül vizsgálható, ahol az ügyfelek bizalmának megnyerése, a megközelíthetőség és a „lát-hatóság” kerül a középpontba.

Az ügyfelek bizalmának elnyerése viszont egy kifejezetten nehéz feladatnak bizonyulhat, hiszen a bizalmatlanság sok esetben megalapozatlan és nem racionális alapokon nyugszik, esetenként még a tényleges pozitív irányú változásokkal kapcsolatban is szkeptikusak az ügyfelek.³⁶

7. A SZOLGÁLTATÓ ÁLLAM FOGALMA

Az ügyfelek részéről jelentkező egyre növekvő várakozások, a versenyszféra által diktált folyamatos szolgáltatásfejlesztés az államra is nyomást gyakorol, és annak megújítását sürgeti.

A szolgáltató állam fogalmának pontos meghatározáskor akadályokba ütközhetünk. Mivel ez egy viszonylag új fogalom a magyar terminológiában, viszonylag kevés forrásból tehetünk próbát a pontos meghatározásra. Egyes szakirodalmak esetén fogalmi összemosódások is jellemzőek, ahol a szolgáltató állam és a szolgáltató közigazgatás fogalma egybeesik (Budai Balázs és a „Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiánál” is ez figyelhető meg).

A szolgáltató állam mérőszáma az ügyfelek elégedettsége lehet, amelyhez a következő tényezőknek kell teljesülnie:

- online és offline elérhetőség biztosítása,
- kiszámítható ügyintézés,

³⁵ BIBÓ: i. m. 650–651.

³⁶ JÓZSA ZOLTÁN: *Változó közigazgatás*. 2011, JATE Press, Szeged, 116.

- a közigazgatás empátiás az ügyféllel szemben,
- a szolgáltató közigazgatás minden ügyfél ügyét egyedi ügyként kezeli,
- professzionális eljárások a jellemzőek, vagyis minden esetben kompetensek az eljáró ügyintézők,
- a hatóság minden esetben a törvényeknek megfelelően jár el, és nincs helye kivételezésnek, korrupciónak,
- az eljárások során az ügyintézők az egyszerűségekre törekednek, és segítenek az ügyfeleknek megérteni az eljárás minden elemét,
- a hatóság megfelel a hatékonyság és a gyorsaság követelményeinek,
- a lehető legolcsóbb eljárások biztosítása a minőség megtartása mellett,
- az ügyintézés a lehető legkényelmesebb és a legkevesebb frusztrációval jár az ügyfél számára.³⁷

A Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia meghatározásában a szolgáltató államra jellemző, hogy a közigazgatása:³⁸

- szervezett, átlátható és következetes intézményi struktúrával és modern szervezeti keretek között működik,
- ügyfélbarát és modern eljárásrenddel rendelkezik,
- mindenki számára elérhető és professzionális keretek között működik,
- az ott dolgozó személyzet szakmailag naprakész, motivált, etikus és hivatástudattal rendelkezik,
- költséghatékony, alacsonyak az eljárási díjak, továbbá minimális adminisztrációs elvárásokkal és rövid ügyintézési határidővel tevékenykedik,
- valamint élvezzi az emberek bizalmát.

8. A SZOLGÁLTATÓ/ÜGYFÉLBARÁT KÖZIGAZGATÁS FOGALMA

A szolgáltató közigazgatás egy újfajta gondolkodásmódot testesít meg a rendszerváltás körüli, illetve az azt megelőző közigazgatási rendszerekhez képest. Az új irány egy olyan szemléletváltás, ahol már sokkal kevésbé jellemző a hierarchia az ügyfél és a közigazgatás közötti viszonyra. Helyette inkább az együttműködés, a mellérendelt viszony és az ügyfél partnerként való kezelése a meghatározó.³⁹ A szol-

³⁷ BUDAI BALÁZS BENJAMIN: *Az e-közigazgatás elmélete*. 2009, Akadémiai Kiadó Zrt., Budapest, 33–34.

³⁸ *Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*. 24. [http://www.kormany.hu/download/e/60/21000/Közigazgatás-%20és%20Köszolgáltatás-feljesztési%20Stratégia%202014-2020_Mellékletekkel%20kibővített.pdf#!DocumentBrowse](http://www.kormany.hu/download/e/60/21000/Kozigazgatás-%20és%20Köszolgáltatás-feljesztési%20Stratégia%202014-2020_Mellékletekkel%20kibővített.pdf#!DocumentBrowse) (2017. 11. 03.)

³⁹ KILÉNYI GÉZA: Bevezetés, A Ket. szabályozási előzményei és céljai. 31–32. In KILÉNYI GÉZA (szerk.): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja*. 2009, Complex Kiadó Jogi és üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 19–38.

gáltató és az ügyfélbarát jelző véleményem szerint jól használhatóak egymás szinonimájaként, csak a szolgáltató meghatározás a közigazgatási intézmények oldaláról, az ügyfélbarát pedig az ügyfél szempontjából közelíti meg ugyanazt a kérdést.

Ahogy korábban említettem a szolgáltató állam és a szolgáltató közigazgatás fogalma valamelyest összemosódik a két forrás esetén, vagyis ami a szolgáltató államnál megfogalmazásra került, az igaz a szolgáltató közigazgatásra is.

Az ügyfélbarát közigazgatás kiépítéséhez kapcsolódóan érdemes kiemelni az egyablakos ügyintézés megvalósítását, a bürokráciacsökkentő programot, az állami rezsicsökkentő programot, a Digitális Jólét Programot és az elektronikus közigazgatás folyamatos fejlesztését.

9. A DIGITÁLIS ÁLLAM

Ezzel a kifejezéssel találkozhatunk a Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégiában, amely digitális államnak nevezi azt, amikor egyaránt megvalósul az e-közigazgatás és az e-igazságszolgáltatás is.⁴⁰

A Nemzeti Infokommunikációs Stratégia még tovább bontja ez a fogalmat a következők szerint: kormányzati működést segítő információs technológia, vállalkozásoknak és a lakosság egészségének nyújtott e-közigazgatási, valamint egyéb (oktatást, egészségügyet, kulturális örökséget stb.) elektronikus szolgáltatások. A digitális államban olyan elektronikus szolgáltatások kiépítése a cél, amelyek javítják az életminőséget, és csökkentik a bürokráciát, mint például az e-közigazgatás, e-oktatás, e-egészségügy, intelligens városi szolgáltatások stb.⁴¹

Az elmúlt években számos olyan döntés született és olyan fejlesztés indult el, amely ebbe az irányba, vagyis a digitális állam megvalósítása irányába mozdítja el az országot, ilyen például a Digitális Jólét Program, amely keretein belül mindenki számára elérhető, elérhetőbb internet szolgáltatást, ingyenes wifit, digitalizált oktatást és folyamatosan fejlődő e-közigazgatást vizionáltak.⁴² Majd ezután 2017-ben elindult a „Digitális Jólét Program 2.0”, amely az elképzeléseket és a lehetőségeket tovább bővítette a vállalkozások digitalizációjának segítségével, a gazdaság,

⁴⁰ *Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020.* 92. http://www.kormany.hu/download/e/60/21000/Közigazgatás-%20és%20Köszolgáltatás-fejlesztési%20Stratégia%202014-2020_Mellékletekkel%20kibővített.pdf#!DocumentBrowse (2017. 11. 02.)

⁴¹ *Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014–2020.* 5. <http://2010-2014.kormany.hu/download/b/fd/21000/Nemzeti%20Infokommunikációs%20Stratégia%202014-2020.pdf> (2017. 11. 03.)

⁴² A Nemzet Konzultáció eredménye az internetről és a digitális fejlesztésekről szóló nemzeti konzultáció (InternetKon) eredményei alapján a Kormány által végrehajtandó Digitális Jólét Programjáról szóló 2012/2015. (XII. 29.) kormányhatározat

az egészségügy a sport és számos egyéb terület digitalizálásával, valamint az okos városok fejlesztésével.⁴³ Egyes szakirodalmak a digitális állam szinonimájaként említik meg a hálózati, e-, poszt-, illetve a kvalitatív állam fogalmát.⁴⁴

10. AZ ELEKTRONIKUS KÖZIGAZGATÁS FOGALMA

A mai meghatározó e-fejlesztési irányok, az elektronikus kormányzás és az egész elektronikus átalakítási hullám katalizátoraként a már 20 évvel ezelőtt is komoly kihívásként megjelenő, a közpolitika irányában tanúsított társadalmi elégedetlenség jelölhető meg. Az egyre jellemzőbb érdektelenség, a választásoktól való távolmaradás, a közszolgáltatásokkal kapcsolatos elégedetlenség, a közbizalom romlása és a piaci szolgáltatók, illetve szolgáltatások felé fordulás egyre inkább cselekvésre hívta fel a döntéshozók figyelmét. Az első reformkísérlet 1997-ben, a Nagy-Britanniában vezető szerephez jutó párt terveként jelent meg, akik a polgárközpontú állami működésre és az informatikai eszközök használatára fókuszáltak. Az infokommunikációs eszközök alkalmazása elsősorban a polgárok és a kormányzat, valamint a közpolitika közötti kommunikációt szerette volna előmozdítani. Az Információs technológiai (továbbiakban IT) eszközök és a hozzájuk kapcsolódó fejlesztések gyorsan elterjedtek Európában, és egyre meghatározóbbakká váltak a modernizáció során. Az információs társadalom kialakulásával és a technikai fejlődéssel egyre meghatározóbb szerepet kaptak az informatikai fejlesztések, amelyek éreztették hatásukat a gazdaságban, a munkavállalásban és az élet számos egyéb területén. Az IT fejlődésének korai szakaszában már érezhetőek voltak annak pozitív hatásai, mint a versenyképesség növekedése, az állam és az állampolgárok közötti viszony újradefiniálásának első lépései, amely során egyre nagyobb figyelem jut az állampolgárokra, az állami működés hatékonyabbá válására, a működési költségek csökkenésére és a szolgáltatások minőségi javulására.⁴⁵

A 2000-es évek elejétől a technika és informatika fejlődése, az információs társadalmi elvárások és az Európai Unióhoz való csatlakozási szándékunk Magyarországtól is egyre inkább megkövetelte, hogy lépéseket tegyen a modernizáció

⁴³ A Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (NIS) 2016. évi monitoring jelentéséről, a Digitális Jólét Program 2.0-ról, azaz a Digitális Jólét Program kibővítéséről, annak 2017–2018. évi Munkaterve elfogadásáról, a digitális infrastruktúra, kompetenciák, gazdaság és közigazgatás további fejlesztéseiről szóló 1456/2017. (VII. 19.) kormányhatározat

⁴⁴ UGRIN-VARGA: i. m. 292. Véleményem szerint a digitális állam fogalmat érdemes alkalmazni, hiszen ez a kifejezés sokkal jobban lefedi annak lényegét, mint a többi kifejezés és ezt a fogalmat használják az éppen aktuális fejlesztési dokumentumok és programok is, mint a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia, a Nemzeti Infokommunikációs Stratégia és a Digitális Jólét Program is.

⁴⁵ UGRIN-VARGA: i. m. 204–205.

irányába, és a lehető legtöbb esetben beépítse az eljárásokba az újabb és újabb informatikai megoldásokat. Ez az igény a jogalkotó részéről is körvonalazódott már az Áe. felülvizsgálata során. A Ket. – elődjével ellentétben – már tartalmazott rendelkezéseket az elektronikus közigazgatásról.⁴⁶ A jogszabály X. fejezete tartalmaz kapcsolódó rendelkezéseket, amelynek tartalma látványosan leszűkült a módosítások következtében a törvény közlönyállapota óta és egyéb, az e-közigazgatásról rendelkező törvények hatálybalépése óta. A hatályban lévő az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvényben már nem külön fejezetben, hanem a jogszabály szövegébe ágyazva jelenik meg az elektronikus ügyintézés, mint például a kapcsolattartás és a döntés közlési módjánál.⁴⁷

Az elektronikus közigazgatás megvalósítására magyar és európai uniós források is felhasználásra kerültek. A közösségi források ilyen irányú felhasználására – az uniós tagságunkat követően – a GVOP, EKOP keretein belül megvalósuló pályázatok,⁴⁸ illetve a KÖFOP szolgál alapul. A közigazgatásfejlesztési programok közül pedig érdemes kiemelni – többek között – a Magyar Programot, a Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégiát és a Nemzeti Infokommunikációs Stratégiát.

A Magyar Programok az e-közigazgatást nem önálló területnek tartják, hanem a közigazgatás szerves részének, amely valamennyi közigazgatási területen feltűnik. Az elektronikus közigazgatás fejlesztése során a rendszerek összehangolására törekednek, vagyis az e-közigazgatás nem egy újabb kategória, hanem a kategóriák közötti kapocs. A program szerint az e-közigazgatásnak nincs általánosan elfogadott definíciója, és az eddigi definícióalkotási kísérletek többsége nem megfelelő. A MP 12.0 egyúttal kísérletet is tesz egy kellően rugalmas fogalom megalkotásával, ami a következő: „Az e-közigazgatás a közigazgatás-fejlesztés azon

⁴⁶ BUDAI BALÁZS BENJAMIN: *A közigazgatás újragondolása, Alkalmazkodás, megújulás, hatékonyság*. 2017, Akadémia Kiadó, Budapest, 28; KILÉNYI: i. m. 28.

⁴⁷ Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 26. §, 85. § (3) bekezdés.

⁴⁸ Ilyen például: Kormányzati adatközpont és IT értéknövelt szolgáltatások nyújtása (Kormányzati Felhő) (EKOP-2.2.1); Ágazati pályázat a közigazgatási szolgáltatások belső folyamatainak megújítására (EKOP-1.A.2.); Ágazati pályázat a Közép-magyarországi régióban megvalósítandó fejlesztésekre (EKOP-3.1.3); Központi elektronikus fizetési és elszámolási rendszerhez való kapcsolódás (EFER kapcsolódás projekt) (EKOP-2.A.3.); Ágazati pályázat a közigazgatási szolgáltatásokhoz való hozzáférést támogató fejlesztésekre (EKOP-2.A.2); Előkészítési tevékenységek támogatása a hozzáférés javítása érdekében (EKOP-2007/2.A.1); Kimutatható megtakarítással járó központi elektronikus szolgáltatások használatára történő áttérés (Kormányzati felhő, NTG csatlakozás, gazdálkodás, intézményi működtetés, iratkezelés) (EKOP-1.A.3); Közigazgatási szolgáltatások elektronizálása (EKOP-1.A.1).

törekvése – mint átfogó feladat –, hogy az egyre hatékonyabb feladat-végrehajtás érdekében alkalmazza az informatika által kínált legalkalmasabb megoldásokat.”⁴⁹

Az elektronikus közigazgatás fogalmának meghatározásakor – véleményem szerint – figyelemmel kell lenni annak szolgáltató jellegére is, és nem elég csupán kiemelni annak hatékonyságnövelő oldalát. Budai Balázs éppen ennek megfelelően közelíti meg az e-közigazgatás fogalmát:

Az elektronikus közigazgatás (e-közigazgatás) fogalmának meghatározásakor két irányból közelíthetjük meg a kérdést. Egyrészt vertikális irányból, amely a különböző szakigazgatási területek egyedi megoldásaihoz és módszereihez vezetnek el, másrészt választhatjuk a horizontális megközelítést is, ahogyan Budai Balázs is teszi. Ezzel a megközelítéssel a közigazgatás egészére vonatkozó megállapításokat tehetünk. Véleménye szerint az e-közigazgatás fogalmának meghatározásához fel kell ismernünk azt, hogy a vizsgált „jelenséget” a közigazgatás, az informatika és a szervezés-vezetéstudomány hármasa határozza meg, de szerepet kap a közgazdaság-tudomány, a szociológia, a pszichológia, a pedagógia és az andragógia is. Az e-közigazgatás „a közszféra kapcsolatrendszerének tudásalapú átalakítását és racionalizált, szolgáltató jellegű újraszervezését jelenti az infokommunikációs technológiai alkalmazások közműszerű használata révén”.⁵⁰

Ahogy láthatjuk, az e-közigazgatás két fő célt szolgál, egyrészt a hatékonyság növelését, másrészt pedig a közigazgatás szolgáltató jellegének előmozdítását.

11. ÖSSZEFOGLALÁS

Amennyiben szeretnénk egy olyan állam és közigazgatás fogalmat megalkotni, amely teljes körű, figyelembe vesz valamennyi releváns szempontot, kifejezi a jelen kor ideológiai, társadalmi, jogi és intézményi háttérét szinte lehetetlen feladat elé nézünk. A kihívást a következő tényezők jelentik:

- az állam fogalmának meghatározásakor az okozhat nehézséget, hogy az állam egy, már az ókor óta létező fogalom, amely a filozófia, a tudomány, az ideológia és a társadalom tükrében változott az elmúlt évszázadok során. Éppen ezért az állam fogalmának meghatározása a 21. században nehézségbe ütközik, de nem annak kidolgozatlansága, hanem éppen a fogalmi „túlkínálat” miatt.
- Ahogy korábban kifejtésre került a közigazgatás fogalma éppen olyan régre nyúlik vissza, mint az állam fogalma, egészen az ókori filozófusok koráig.

⁴⁹ Magyary Zoltán *Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0)*. 2012, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 40–42. <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf> (2017.10.11.)

⁵⁰ BUDAI 2009: i. m. 35–37, 45.

Ennél a fogalomnál is számos olyan változattal találkozhatunk, amelyek neves szakemberektől származnak – mint Magyary vagy Bibó –, akik még a mai napon is érvényes elméleteket fektettek le. Itt talán még nehezebb dolgunk van, amikor egy teljes körű fogalmat akarunk kiválasztani, hiszen minden meghatározási kísérletben vannak olyan elemek, amelyek elengedhetetlen részét képezik a közigazgatásnak.

Mindezen fogalmak összegyűjtése, összehasonlítása önmagában mégsem elegendő. Teljes munkát csak akkor végezhetünk, ha azokat nem önmagukban, hanem a releváns fejlesztési irányokkal és célkitűzésekkel vesszük számba. Éppen ezért szükséges az állam fogalmát a szolgáltató és a digitális állam fogalmával együtt, illetve a közigazgatás fogalmát a szolgáltató és az e-közigazgatás fogalmával együttesen értelmezni, ahogy ebben a dolgozatban is erre tettem kísérletet.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Könyv

- [1.] BERÉNYI SÁNDOR – FICZERE LAJOS: A közigazgatás az állami szervek rendszerében, a közigazgatás fogalma és sajátosságai. In FICZERE LAJOS (szerk.): *Közigazgatási jog, Általános rész.* 2000, Osiris Kiadó, Budapest 30–55.
- [2.] BIBÓ ISTVÁN: Társadalmi reform és közigazgatás (1946–1974). In TÓTH JÁNOS (szerk.): *Bibó István összegyűjtött munkái 3.* 1983, Az Európai Protestáns Magyar Szabadegyetem kiadása, Bern, 647–794.
- [3.] ASA, BRIGGS: A jóléti állam történeti perspektívában. In FERGE Zsuzsa – LÉVAI Katalin (szerk.): *A jóléti állam.* 2004, ELTE, Budapest, 223–238.
- [4.] BARR, NICOLAS: *A jóléti állam gazdaságtana.* 2009, Akadémiai Kiadó, Budapest.
- [5.] BUDAI BALÁZS BENJAMIN: *A közigazgatás újragondolása, Alkalmazkodás, megújulás, hatékonyság.* 2017, Akadémiai Kiadó, Budapest.
- [6.] BUDAI BALÁZS BENJAMIN: *Az e-közigazgatás elmélete.* 2009, Akadémiai Kiadó Zrt., Budapest.
- [7.] ESPING-ANDERSEN, GOSTA: Mi a jóléti állam? In FERGE ZSUSZSA – LÉVAI KATALIN (szerk.): *A jóléti állam.* 2004, ELTE, Budapest, 116–117.
- [8.] FÁBIÁN ADRIÁN: *Közigazgatás-elmélet.* 2011, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.
- [9.] JÓZSA ZOLTÁN: *Változó közigazgatás.* 2011, JATE Press, Szeged.
- [10.] KILÉNYI GÉZA: Bevezetés, A Ket. szabályozási előzményei és céljai. In KILÉNYI GÉZA (szerk.): *A közigazgatási eljárási törvény kommentárja.* 2009, Complex Kiadó Jogi és üzleti Tartalomszolgáltató Kft. Budapest, 19–38.
- [11.] KRÉMER BALÁZS: *Bevezetés a szociálpolitikába.* 2009, Napvilág Kiadó, Budapest.
- [12.] LAJKÓ DÓRA: Az Alaptörvény szociális védelmi rendelkezései, A rászorultság védelme. In BALOGH ELEMÉR (szerk.): *Számadás az Alaptörvényről.* 2016, Magyar Lap- és Könyvkiadó Kft., Szeged, 105–120.
- [13.] BARR, NICOLAS: *A jóléti állam gazdaságtana.* 2009, Akadémia Kiadó, Budapest.

- [14.] SIKET JUDIT: A közigazgatás fogalma. In BOBIVOS PÁLNÉ – SIKET JUDIT: *Általános közigazgatási és szociális ismeretek*. 2011, JATE Press, Szeged, 14–16.
- [15.] TAKÁCS PÉTER: *Államtan, Az állam általános sajátosságai*. 2011, Budapesti Corvinus Egyetem Közigazgatástudományi Kara, Budapest.
- [16.] TAKÁCS PÉTER: Az állam fogalma. In TAKÁCS PÉTER (szerk.): *Államelmélet, Előadások az államelmélet és az állambölcsezet köréből*. 1997, Bíbor Kiadó, Miskolc.
- [17.] UGRIN EMESE – VARGA CSABA: *Új állam- és demokraciaeelmélet*. 2007, Századvég Kiadó, Budapest.
- [18.] VISEGRÁDY ANTAL: *Jog- és állambölcselet*. 2002, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs.

Online folyóirat

- [1.] RABÁR FERENC: A jóléti állam: emlék vagy jövőendő? *Új folyam* VIII. 5–6. szám
http://www.magyarszemle.hu/cikk/19990501_a_joyleti_allam_emlek_vagy_joyvendo

Online forrás

- [1.] ARISZTOTELÉSZ: *Politika*. <http://mek.oszk.hu/04900/04966/04966.htm#2>
- [2.] *Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020*. http://www.kormany.hu/download/e/60/21000/Kozigazgatás-%20és%20Kozszolgáltatás-feljesztési%20Stratégia%202014-2020_Mellékletekkel%20kibővített.pdf#!DocumentBrowse
- [3.] LUKÁCSI TAMÁS: *Az ideális állam Arisztotelész Polika című művében*. <https://www.ajk.elte.hu/file/LukacsiTamas-IdealisAllam.pdf>
- [4.] *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 11.0)*. 2011, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf>
- [5.] *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (MP 12.0)*. 2012, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium. <https://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/d/2c/40000/Magyary%20kozig%20fejlesztési%20program%202012%20A4.pdf>
- [6.] MAGYARY ZOLTÁN: *Magyar közigazgatás*. 1942, Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest. http://mtdaportal.extra.hu/books/magyary_zoltan_magyar_kozigazgatas.pdf
- [7.] *Nemzeti Infokommunikációs Stratégia 2014–2020*. <http://2010-2014.kormany.hu/download/b/fd/21000/Nemzeti%20Infokommunikációs%20Stratégia%202014-2020.pdf>
- [8.] PACZOLAY PÉTER: *A legfőbb hatalom eredete. Újkori államelméletek*. http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/ujkori_allamelméletek_a_legfobb_hatalom eredete
- [9.] PLATÓN: *Az Állam*. Második könyv; *Az állam keletkezése*. Nyolcadik könyv. <http://mek.niif.hu/03600/03629/03629.htm#27>
- [10.] ROUSSEAU: *Társadalmi szerződés*. 1947, Phönix-Oravetz Kiadás, Budapest. <http://mek.oszk.hu/08800/08879/08879.pdf>

Jogszabály

- [1.] A korhatár előtti ellátásról és a szolgálati járandóságról szóló 2011. évi CLXVII. törvény
- [2.] A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény
- [3.] Magyarország minisztériumainak felsorolásáról szóló 2014. évi XX. törvény

Közjogi szervezetszabályozó eszköz

- [1.] A Nemzeti Infokommunikációs Stratégia (NIS) 2016. évi monitoring jelentéséről, a Digitális Jólét Program 2.0-ról, azaz a Digitális Jólét Program kibővítéséről, annak 2017–2018. évi Munkaterve elfogadásáról, a digitális infrastruktúra, kompetenciák, gazdaság és közigazgatás további fejlesztéseiről szóló 1456/2017. (VII. 19.) kormányhatározat
- [2.] A Nemzet Konzultáció eredménye az internetről és a digitális fejlesztésekről szóló nemzeti konzultáció (InternetKon) eredményei alapján a Kormány által végrehajtandó Digitális Jólét Programjáról szóló 2012/2015. (XII. 29.) kormányhatározat

A robot is ember?

A mesterséges intelligencia és az emberi jogok helyzete a modern életben és a populáris kultúrában

Ormándi Kristóf

Szegedi Tudományegyetem

Állam- és Jogtudományi Kar Jogbölcseleti és Jogszociológiai Tanszék

e-mail: ormandik@juris.u-szeged.hu

Absztrakt

A tanulmány célja, hogy bemutassa a mesterséges intelligencia és a jog viszonyát, különös tekintettel az emberi jogi vonatkozásokra, mind a valós életben, mind fiktív körülmények közt. A kutatás fő módszerei az összehasonlítás és az analitikus gondolkodás. Felmerül a robotok jogi személyiségének kérdése, illetve ennek büntetőjogi alkalmazhatóságának problémája (kit kell felelősségre vonni a robotok által elkövetett bűncselekményekért). Előadásom során példákat hozok fel a 21. századi életből és a populáris kultúra területéről (híres filmek, könyvek, egyéb kulturális alkotások), amelyek befolyásolják a mesterséges intelligenciáról kialakított képünket. Szó esik a robotika alapelveiről, ahogy Isaac Asimov és követői elképzelték, a Kétszáz éves ember című film alapján bemutatom a mesterséges intelligencia emberré „nemesedése” lehetőségét, és a különféle sci-fi alkotások alapján a droidok jogi, etikai helyzetét elemzem. Bár a problémakör komplex, és sok irányból megközelíthető, azt a konklúziót szűrhetjük le, hogy egy kellően fejlett AI szinte megkülönböztethetetlen egy embertől, így hasonló jogok alanya kell, hogy legyen.

Kulcsszavak: robot, személyi jogok, felelősség, mesterséges intelligencia, populáris kultúra

1. BEVEZETÉS

Ebben a tanulmányban arra próbálok meg választ keresni, hogy a mesterséges intelligencia hogyan illeszthető bele a jogrendszerbe, rendelkezhet-e emberi jellemzőkkel, és ezáltal az emberhez hasonlóan jogok és kötelezettségek alanya lehet-e? Egyes kutatók szerint az emberként viselkedő és emberi személyiséggel rendelkező gépek az emberhez hasonló jogi helyzetet érdemelnek. Ennek egy társadalmi megnyilvánulását láthattuk nemrég a hírekben, amikor a Szaúd-arábiai Királyság „állampolgárává” fogadott egy Sophia nevű androidot. A szituáció fonákja az, hogy az említett állam így próbálja meg azt a látszatot keltetni, hogy haladó szelle-

miségű, és élenjár az emberi jogok terén, pedig náluk e téren komoly visszasságok vannak: például a nők választójogát csak tavalyelőtt óta ismerik el, autót vezetni csak tavaly engedték meg őket.

Többek közt ez az eset inspirált engem, hogy mélyebbre ássak a mesterséges intelligencia és az emberi jogok témakörében, és valós illetve fiktív példákon keresztül bemutassam, hogy az emberiség miként viszonyul a robotok jogainak és kötelességeinek, a világban elfoglalt helyüknek dilemmájához.

2. A MESTERSÉGES INTELLIGENCIA ÉS A ROBOTOK FEJLŐDÉSE – TÖRTÉNETI ÁTTEKINTÉS

A *mesterséges intelligencia kialakulása* a kora újkorra vezethető vissza, bár gyökei megtalálhatóak már az ókorban is. A történelmi feljegyzések szerint *Alexandriai Héron* találta fel az első gőzgépet, amit fel is használtak komplex feladatok, például egy mechanikus ajtó működtetésére.¹ Később *Leibniz* munkája nyomán fedezte fel az emberiség, hogy a matematika lehet az „univerzális nyelv”, amely majd később helyettesíteni fogja a gondolatokat.² *Pascal* feltalálta a számológépet, amit az 1800-as években *Babbage* továbbfejlesztetni törekedett, és megalkotta az ún. „analitikus gépet” (az első működő, programozható számítógépet), ami sajnos befejezetlen kísérlet maradt. Az ő gépéről úgy hitték, hogy képes „gondolkodni”, amely abban a korban rendkívül szokatlan ötlet volt, de mindenestre megnyitotta az emberiség elméjét a „mesterséges intelligencia” fogalmának kutatására.³

Az 1950-es évekre már létrejöttek a mai értelemben vett számítógépek, amelyek képesek voltak komplex számítások és problémák megoldására. Bár abban az időben a számítástechnika által elért eredmények nem voltak lenyűgözőek, a társadalom elvárásai hatalmasra nőttek. Ez idő tájt jöttek létre az első olyan sci-fi művek, amelyekben a robotok felláznak az emberiség ellen, és külön társadalmat hoznak létre (ezekről részletesebben később lesz szó).

Az AI kutatása két fő irányban haladt tovább: egyrészt a számítógépek fizikai rendszerekhez csatolása, magyarul a *robotika*, másrészt a *szimbólumrendszerek* alkotása, ami arra keres választ, hogy ember és gép miként kommunikálhat egymással.⁴ Ezt az előbbi meghatározást alapul véve tehát a robot egy számítógéphez

¹ HALLEVI, GAVRIEL: *When Robots Kill: Artificial Intelligence under Criminal Law*. 2013, Northeastern University Press.

² Uo. 22.

³ Uo.

⁴ Uo. 24–25.

csatolt fizikai rendszer. Egy másik definíció szerint a robot: olyan gép, ami képes egy komplex cselekménysorozatot automatikusan végrehajtani, különösen, ha számítógép által programozott.⁵

3. JOG ÉS ROBOTIKA

A robotika és a jog viszonya összetett kérdéskör. Itt legfőképpen azokra a kérdésekre szeretnék szorítkozni, hogy rendelkezhet-e egy mesterséges intelligencia emberi, azon belül személyiségi jogokkal, milyen jogok és kötelezettségek illetik; illetve, hogy ki a felelős egy AI vezérelt robot által elkövetett bűncselekményért vagy káresetért?

3.1. Elméleti alapvetések

A távoli és közelebbi múltban a jogfilozófusok számos olyan elméletet és morális, illetve jogi kategóriát dolgoztak ki, amelyek az emberi alaptermészetet jellemzik. Mivel ezek egy mesterségesen létrejött személyre nem vagy csak kisebb mértékben vonatkozhatnak, ezért csak szűkebb körben igyekszem ezeket definiálni, viszont az ember és a robot ezen elvek mentén történő elhatárolása még inkább árnyalhatja a „robot jogok” kérdéskörét.

Az első dilemma az *emberi méltóság* kérdése, amelyet *Kant* és követői törekedtek definiálni.⁶ Valamint ehhez kapcsolódóan a *Feinberg* által kidolgozott *emberi értékesség* fogalma.⁷ Ezek a tulajdonságok korunkban nyilvánvalóan csak a természetes személy sajátjai. Ám ha a jelen helyzetre alkalmazzuk a *Clarke harmadik törvényeként* ismertté vált sci-fi ökölsabályt,⁸ azaz ha elfogadjuk, hogy „egy

⁵ Definition of „robot”, Oxford Dictionary. <https://en.oxforddictionaries.com/definition/robot> (2018. 03. 05.)

⁶ Kant szerint a méltóság azért jellemez minden, értelme használatára képes felnőtt embert, mert az erkölcsi törvény meghozatalára is képes. Lásd BALÁZS ZOLTÁN: *Emberi méltóság. Jogelméleti Szemle* 2005/4. http://jesz.ajk.elte.hu/2005_4.html; KANT, IMMANUEL: *Az erkölcsök metafizikája*. 1991, Gondolat, Budapest, 534, 550.

⁷ Az egyetemes, egyenlő emberi jogok tana feltételezi egy egyetemes emberi érték fogalmát, amely megkülönböztethető az érdemtől, mindenkit megillet bármely tulajdonságára való tekintet nélkül. Ezt a nehezen meghatározható fogalmat leginkább úgy lehetne körülírni, hogy ha látunk egy fuldoklót, a legelőbbben meg akarjuk menteni, és nem azon kezdünk el gondolkodni, hogy az illető erkölcsileg jó vagy rossz ember-e. Tehát az emberi életnek ösztönösen értéket tulajdonítunk. Lásd FEINBERG, NOEL: *Társadalomfilozófia*. 1999, Osiris Kiadó, Budapest, 53–56.

⁸ „Egy kellőképpen fejlett technikai megoldást már nem lehet megkülönböztetni a varázslattól.” Lásd CLARKE, ARTHUR CHARLES: *Profiles of the Future: An Inquiry Into the Limits of the Possible*. 1984, Holt, Rinehart and Clark, NYC, 34.

kellőképpen fejlett robot szinte megkülönböztethetetlen egy emberi lénytől”, akkor beláthatjuk, hogy a távoli jövőben ez a mesterséges intelligenciákra nézve is relevanciával bírhat.⁹

Másrészt a pusztán formálisan hasonló tulajdonságok alapján nem tehető egyenlőség, maximum hasonlatosság a robotok és az emberek között, mivel az emberi lényeknek megadatott több egyedi tulajdonság, például a *szabad akarat* képessége.¹⁰ Visszatérve a fuldokló ember példájához, a természetes személy eldöntheti, hogy segít neki, hagyja megfulladni, vagy netán rásegít a veszére.¹¹ Viszont egy robot döntési hatáskörét eleve leszűkíti a programozása, ilyen esetben csak a bele táplált opciók közül választhat. Másik fontos tulajdonsága az embereknek az érzelmek és a gondolatok *átélésének képessége*, amely alapvetően *irracionális* természetű, pusztán logikailag le nem követhető. Természetesen egy kellően fejlett technológiával létrehozott robot is képes lehet önálló gondolatok megfogalmazására, esetleg mondhatja magáról, hogy boldog vagy szomorú. Ezeket a megnyilvánulásait azonban egy logikailag, matematikailag meghatározott kód determinálja, belül nincs semmilyen éntudata. Ezért úgy vélem, alátámasztható az a nézet, miszerint az *ember több, mint pusztán „biológiai robot”*, mivel egyedi, megismételhetetlen pszichikai jellemzőkkel bír. (Habár a *„többben benne foglaltatik a kevesebb”* elve alapján, a robotokat is megillettek bizonyos jogok és kötelességek, amelyek a természetes személyeket is megilletik, csak arányosan szűkített körben, és a sajátosságaiknak megfelelően alkalmazva.)

3.2. Személyiségi jogok, a robotok jogai és kötelességei

Az első és legfontosabb a *személyiségi jogok* kérdése. A jogtudomány és a társadalomtudományok több művelője szerint az emberi külsővel és funkcióval felruházott robotokat lényegében emberként kezeljük,¹² ezért megengedhető, hogy jogi személyiséggel rendelkezzenek, míg a más jellegű robotok, például a *self driving carok* (automata autók) lényegében tárgyak.¹³ Ezt a koncepciót támasztja alá az EU Bizottság által az idén elfogadott *javaslat*, miszerint a robotok jogállását a vál-

⁹ Gyakorlatilag ez az egyik kulcsfontosságú elem *A kétszáz éves ember* című film történetében, amelyet lentebb ismertetek.

¹⁰ Ehhez kapcsolódik *Windscheid* akaratelmélete, melynek értelmében az alanyi jog az akaratnak kölcsönzött uralom. Lásd WINDSCHEID, BERNARD: *Lehrbuch des Pandektenrechts* 1. 1879, Ebner & Gebert, Stuttgart, 95. (39. §)

¹¹ Lásd 7. lábjegyzet.

¹² SARIPAN, HARTINI: Are Robots Human? A Review of the Legal Personality Model. *World Applied Sciences Journal* 34./6., 2016, 824–831.

¹³ PRINGLE, RAMONA: The argument for robot ‘personhood’ (CBC News) <http://www.cbc.ca/news/opinion/robot-personhood-rights-responsibility-safety-europe-1.4044741> (2017. 12. 05.)

latatokhoz hasonlóan jogi személyként kell definiálni.¹⁴ Ez nemcsak humanitárius célokat szolgál, hanem az adózás és a mesterséges intelligencia által termelt anyagi hasznok elosztása miatt is volt indokolt.

Az ellenvélemények közül kiemelendő *Eidenmüller* érve, hogy a robotok emberhez hasonló jogi helyzete „dehumanizálhatja” az emberi fajt, megfosztva azt a „különleges” jogállásától a Földön, illetve hogy a robotok nem képesek „átérezni”, hogy jogokkal és kötelességekkel bírnak, ők csak követik a beléjük programozott utasításokat, ezért jogok és kötelességek alanya valójában csak ember lehet (beleértve a jogi személyeket, amelyek emberekből állnak).¹⁵

Az, hogy egy AI személyi jogai és kötelezettségei milyen terjedelemben és az emberi jogokhoz képest milyen korlátozásokkal volnának alkalmazhatók, egyelőre még nem tisztázott. A helyzet az a mesterséges intelligenciákkal, hogy – *Ryan Calo* egy találó megfigyelése szerint – „a kód jogtalan”, vagyis míg egy embert gúzsba köthet a törvény mint „kód”, elveheti a szabad akaratnak megfelelő cselekvés lehetőségét, a robotok akaratát nem szabad, ők eleve egy kódot, programot követnek, amelynek kiszámíthatatlansági faktora magas.¹⁶ Ezért a jogot maximum mint egy programot képesek a robotikai entitások a rendszerük részévé tenni.

Az említett uniós szabályozás lényegi vonásai a következők: ahogyan arról a bevezető rész is tanúskodik, hosszú távon a jelenlegi trend, ami autonóm és intelligens gépek fejlesztését tűzi ki célul, amelyeknek kapacitásuk van arra, hogy tanítsák őket, és függetlenül hozzanak döntéseket, nemcsak gazdasági előnyökkel jár, hanem direkt és indirekt hatásuk bizonyos aggályokat is felvet a társadalom részére.¹⁷ Úgy tűnik, hogy az emberiség egy újabb, digitális ipari forradalom küszöbén áll, amelyben a főszerepet a robotok és a mesterséges intelligencia játssza majd. Az előregedő, változó összetételű társadalom miatt, ami hozzájárulhat ahhoz, hogy a társadalomban a munka szerepe ártérelmeződjön, és mivel a robotika gazdasági értelemben is egyre jövedelmezőbb, új, rugalmas, általánosan definíciót kell találni a robot és AI fogalmára, és új szabályokat kell hozni.¹⁸

Az általános elvek közt van definiálva, hogy *Asimov* törvényeit (melyek lennének kerülnek kifejtésre a dolgozatban) betartsák a tervezők, programozók és a robotok felhasználói, miután azokat nem lehet gépi kódba iktatni. Az unió egy etikai és jogi szabályrendszerre törekszik felállítani, ami rendelkezik majd a felelősség és a transzparencia kérdéséről, illetőleg azokról az elvekről, amelyeket a

¹⁴ EUROPEAN PARLIAMENT resolution of 16 February 2017 with recommendations to the Commission on Civil Law Rules on Robotics [2015/2103(INL)]

¹⁵ EIDENMÜLLER, HORST: *Robots' Legal Personality*. <https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2017/03/robots%E2%80%99-legal-personality> (2017. 12. 05.)

¹⁶ CALO, RYAN: Robotics and the Lessons of Cyberlaw. *Calif. L. Rev.*, 2015/103, 515, 519, 532–533.

¹⁷ EP i. m. *Introduction*. G.

¹⁸ Uo. B., C., F., K., L.

robottervezőknek, -gyártóknak és felhasználóknak el kell fogadniuk, és ezeknek uniós szabályokba való iktatásáról. A javaslatához egy Robotikai Chartát (Charter on Robotics) csatoltak, ami az etikus viselkedés szabályaira tesz javaslatot a robotikai mérnököknek, illetve kutatóbizottságokat állít fel. Az Európai Unió *Jean Monnet* „fontolva haladó” elvei szerint egy óvatos, de flexibilis hozzáállást kíván kialakítani a robotika terén.¹⁹

A dokumentum számos elvet fogalmaz meg a *felelősség, kutatás és innováció*, és az *etikai elvek* terén, azonban ezt a terjedelem miatt nem áll módomban részletesen bemutatni.²⁰ Összességében véve az Európai Unió által definiált elvek időszerűek, és bár alkalmazásuk egyelőre nehézségekbe ütközik, a robotika jogrendbe integrálásával megelőzhető számos olyan baleset vagy tévedés, amely egyébként bekövetkezhetne.

3.3. Felelősség

Ha a *büntetőjogi felelősség* kérdését próbáljuk vizsgálni, két fő kérdés merül fel: egyrészt, hogy megállapítható-e az AI büntetőjogi felelőssége, másrészt: kiszabható-e büntetés robottal szemben?

A *válasz* valószínűleg abban keresendő, hogy egy autonóm, függetlenül gondolkodó és cselekvő entitásról van-e szó, vagy pedig az ember irányítása vagy felügyelete alatt álló szerkezeetről.

Az *előbbi* esetet a jelen helyzetben szinte még kizárhatjuk; a robotok nem képesek morális kérdések felvetésére, vagy a saját cselekedeteik felett bármiféle ideológiai kontrollra – de hamarosan képessé válhatnak. Egy intelligens cselekvő (*intelligent agent*) felelősségre vonása attól is függhet, hogy milyen jogrendszer veszünk alapul. Az USA jogában például, mivel gyakorlati orientáltságú jogrendszerrel beszélünk, nem okozna gondot az emberen kívül más személy felelősségét megállapítani (már így is vannak jogi személyekkel szemben büntetőjogi szankciók), de Németországban, ahol csak a természetes személy büntethetőségét ismerik el, már gondokat okozna.²¹ A büntetőjogi felelősségen is túlmutat a *szociális érték* (*social valence*) kérdése: megfigyelések szerint minél emberszabásúbb a robot, az emberek annál hajlamosabbak a robotot hibáztatni, mint a robotot használó embert.²²

Utóbbi esetben valószínűsíthető az ember mint közvetett tettes felelősségre vonása, mintha egy gyermeket vagy kutyát használt volna fel a bűncselekmény elkö-

¹⁹ Uo. *General principles*, T., V., W., X., Y.

²⁰ Uo. *Liability, Research and innovation, Ethical principles*.

²¹ GLESS, SABINE [et al.]: If Robots Cause Harm, Who Is to Blame? Self-Driving Cars and Criminal Liability. *New Criminal Law Review* Vol. 19 No. 3, Summer 2016, 4–10.

²² CALO: i. m. 547–548.

vetésére. Egy példával illusztrálva a helyzetet: az 1981-ben egy japán gyártósoron egy ipari gép, amelyet nem megfelelően kapcsoltak ki, hidraulikus karjával halálra zúzott egy karbantartó mérnököt.²³ Bár a szituációt baleseti halálnak minősítették, és a büntetőjogi felelősség így nem került megállapításra, a polgári bíróság kb. 10 millió dollárnak megfelelő kártérítést ítélt meg az áldozat családjának.²⁴ Ugo Pagallo szerint a robotok büntetőjoga új, rendkívül nehezen megfogható jogtechnikai kérdéseket vethet föl, hiszen a büntetőjog az akarattal, biológiai motivációkkal rendelkező emberi lényekre lett kifejlesztve; a robotoknak nincsenek önálló motivációik, ők csak *adatokat vesznek fel, feldolgoznak, és cselekszenek*. Ezért rendkívül nehéz lesz például a szándékosság és gondatlanság kérdésében határozni, ha egyszer lesznek autonóm döntési lehetőségekkel felruházott robotok. Illetve az is kérdéses, hogy a büntetékiszabásnál mivel lehet megfenyíteni egy robotot: esetleg átmeneti kikapcsolással, testcsonkítással? Ezek a kérdések még egyelőre gyerekcipőben járnak, és inkább a sci-fi irodalomra hasonlítanak, mint a gyakorlati jog területére. Az viszont biztos, hogy a büntetőjog dogmáit is érinteni fogja egy ilyen változás.²⁵

A robotok által okozott *károkért való* (polgári jogi) *felelősséget* is érdemes górcső alá venni. A polgári jogi (kártérítési) felelősség alapszabálya, hogy aki kárt okoz, köteles azt megtéríteni, de ehhez valamilyen módon tudatában kell legyen, hogy kárt okoz, azaz legyen *vétőképessége*. Bizonyos fokú *vétkesség* (szándékosság, gondatlanság) is szükséges lehet. A robotok jogi felelősségének bírósági megállapítását kérni így tehát – jelen pillanatban – zsákutca. Ehhez a robotok jogi személyiségének deklarálása lenne szükséges.²⁶ Két jogi lehetőség mutatkozik: az egyik az üzembentartó vagy a robotot használó személy felelősségre vonása (a mögöttes felelősség szabályai szerint). A másik a gyártó felelősségre vonása, hogyha gyári hiba valószínűsíthető; a legtöbb országban a termékfelelősség objektív, azaz nem kell hozzá vétkesség bizonyítása, elég a termék hibája, valamint a kimentő okok köre elég szűk.²⁷

Az önműködő autók létezése is új jogi dilemmákat vetett föl, hiszen a jogrendszer még nem áll készen, és nincs hézagmentesen szabályozva ilyenkor a felelősség kérdése, jóllehet az általános szabályokból az következik, hogy az üzembentartó felelős minden, a gépkocsi által okozott kárért.²⁸ Egyes kártérítési jogászok azt

²³ EIDENMÜLLER: i. m. 16.

²⁴ *From the archive, 9 December 1981: Robot kills factory worker* (theguardian.com) <https://www.theguardian.com/theguardian/2014/dec/09/robot-kills-factory-worker> (2017. 12. 03.)

²⁵ PAGALLO, UGO: When Morals Ain't Enough: Robots, Ethics, and the Rules of Law. *Minds & Machines* 2017/4. 625–638, 627–631.

²⁶ PETIT, NICHOLAS: *Law and Regulation of Artificial Intelligence and Robots – Conceptual Framework and Normative Implications*, SSRN, 2017, 18.

²⁷ Uo. 18–20.

²⁸ Lásd pl. *Ptk.* (2013. évi V. tv.) 6:540–547. §; *Code Civil* Article 1382–1384.

javasolják, hogy állítsanak fel egy vagyoni alapot, amiből a robotkarak áldozatait kártalanítják; a vagyoni felelősség megoszlik a „gép” (fikciós értelemben, mivel saját vagyona nincs és nem is lehet) és az azt tervező ember közt; amennyiben a programozás hibamentes volt, akkor kimentheti magát.²⁹

3.4. Drónok, harcászati robotok és a fennálló jogi felelősség

Egy *autonóm módon „gondolkodó”, azaz kalkulációkat végző és kockázatokat elemző szoftver*, mint például egy *automata fegyverrendszer* esetén azonban máshogy alakulhat a felelősség. Míg a mai drónok és ember által vezérelt fegyverek esetében a jogtudomány álláspontja közel egyöntetűleg az, hogy az üzemeltetőt terheli a mögöttes felelősség,³⁰ egy ennél jóval fejlettebb és önállóbb AI fegyver esetén nem egyértelmű, hogy ki vonható felelősségre például a használatából eredő háborús bűntettek elkövetése miatt. Az első fontos kérdés, hogy ebben az esetben személyként vagy fegyverként definiáljuk az AI-t? Ha fegyver, akkor a *Római Egyezmény* 8. cikk (2)(b)(xx.) alpontja vonatkozik rá, illetve azon hatályos joganyag, amely a fegyverek megengedhetőségével foglalkozik.³¹ Ha személy, akkor közvetlenül felelősségre vonható, de jelenleg az a helyzet áll fenn, hogy a gépek nem rendelkeznek önálló „vágyakkal”, így szándékuk sem lehet, hogy civileket öljenek. Esetleg egy későbbi korban, amikor a gépek képesek lesznek önálló vágyakat és célokat kitűzni maguknak, akkor válik relevánssá a felelősségre vonásuk. Jelenleg célszerűbb lehet a tervező vagy programozó jogi felelősségét megállapítani; viszont ilyenkor nehéz bizonyítani, hogy fennáll a felelősség, mivel a konkrét esetkör, ami a gép magatartásához vezetett, előreláthatóságának bizonyítása rendkívül bonyolult eljárás.³²

4. ROBOTOK ÉS MESTERSÉGES INTELLIGENCIA A POPULÁRIS KULTÚRÁBAN

4.1. Robotok Asimov és az „aranykor” sci-fi gondolatvilágában

A science fiction irodalomban és filmekben rendkívül felkapott téma a robotika és annak jövője. Mint már említettem, rengeteg írás született, amelyek utópikus vagy akár disztópikus jövőképet vetítenek elénk, ahol az emberiséget legyőzik a

²⁹ GLESS: i. m.

³⁰ BOYLE, MICHAEL J.: The legal and ethical implications of drone warfare. *The International Journal of Human Rights* 19./2., 2015.

³¹ *Római Egyezmény* (Rome Statute), 8. (2)(b)(xx.)

³² BOYLE: i. m. 17–18.

saját maga által kreált robotok, vagy ahol az ember és a robotok egymásra utaltan léteznek. A téma úttörője *Isaac Asimov* volt, aki *Én, a robot* című írásában megalkotta a robotika három törvényét, amelyet azóta is gyakran idéznek, alkalmaznak:

- „1. A robotnak nem szabad kárt okoznia emberi lényben vagy tétlenül túrnie, hogy emberi lény bármilyen kárt szenvedjen.
2. A robot engedelmeskedni tartozik az emberi lények utasításainak, kivéve, ha ezek az utasítások az első törvény előírásaiba ütköznének.
3. A robot tartozik saját védelméről gondoskodni, amennyiben ez nem ütközik az első és második törvény előírásaiba.”³³

Ez kiegészült egy nulladik törvénnyel:

- „0. A robot nem árthat az emberiségnek, és nem nézheti tétlenül, ha az emberiséget veszély fenyegeti.”³⁴

A törvények elsősorban azt hivatottak elérni, hogy a robotok ne forduljanak a teremtőik ellen. Ezek fényében érthető, hogy a robotok jogi helyzete csupán másodrendű az emberiség jogai mellett. (Érdekes megjegyezni, hogy Asimov műveiben a törvények a robotok pozitronagyába voltak betáplálva, így csak a robotokra vonatkoztak, az emberekre nem. Ez ellentétben áll a jelenlegi uniós szabályozással, ami az emberekre akarja testálni a törvények betartatását, mivel úgy kalkulál, hogy a robotokba ezeket a technológia jelen állásánál fogva nem lehet beprogramozni.³⁵) Asimov követői és kortársai számos kiegészítést tettek az alapelvekhez, például egy szerző azt az elvet tűzte ki, hogy „egy robot azonosuljon mindig robotként, és ne kísérelje meg magát embernek feltüntetni”.³⁶ Ezt az elvet azonban – különböző fikciókban – igen gyakran áthágták a mesterséges intelligenciák: például *Steven Spielberg A. I. – Mesterséges értelem* című filmjében, ahol egyes robotokat direkt úgy programoztak, hogy azok embereknek képzeljék magukat.

Az egyik markáns alkotás, amely fényt vet az ember és a mesterséges intelligencia kapcsolatára, a *Kétszáz éves ember* című film. Az előadás terjedelméből fakadóan a történet részletes ismertetésére nem keríték sort, de a lényeg röviden: A Martin család vesz egy androidot, akit *Andrew*-nak neveznek el. Az apa kivételével a család többi tagja először kétkedéssel fogadja, de hamar megszeretik.

³³ ASIMOV, ISAAC: *Én, a robot*. 2004, Szukits Könyvkiadó, Debrecen, 6.

³⁴ *Kisokos: A robotika három törvénye*. <http://mek.niif.hu/00000/00056/html/128.htm> (2017. 12. 05.)

³⁵ BALKIN, JACK M.: *The Three Laws of Robotics in the Age of Big Data*. SSRN, 2016, 1–5; EP i. m. *General principles* T.

³⁶ Wikipedia: *Three laws of robotics – Additional laws*. https://en.wikipedia.org/wiki/Three_Laws_of_Robotics#Additional_laws (2017. 12. 07.)

Kiderül, hogy a robot képes érzelmekre, mint például az öröm, és kreativitással rendelkezik, amit a fafaragás iránti szeretete mutat.

A családapa gondjaiba veszi Andrew-t, megtanítja órákat készíteni, és megengedi, hogy saját keresete legyen. A robot évek hosszú sora alatt tovább fejlődik, és szabad akar lenni. A család szabadon bocsátja, de továbbra is nyomon követi életük eseményeit, több generáción keresztül. Találkozik egy mérnökkel, aki fejlesztései segítségével emberi külsőre tesz szert, de rájön, hogy ez nem elég: szeretne emberré válni. Mesterséges szerveit szintetikus „emberi” szervekre cseréli, és közben rátalál a szerelem. Mivel azonban Andrew mégsem vált teljesen emberré, elvégzi az utolsó simítást: pozitronagyát emberi agyra cserélteti, így törvényesen elismerik emberi mivoltát, de ezzel halandóvá válik. A film utolsó részében kedvesével együtt meghal.³⁷

A film rengeteg *morális és etikai kérdést* vet fel, de a fő mondanivalója, hogy *egy robot is képes lehet olyan szintű individualizációra és belső fejlődésre, ami őt emberré (emberivé) teszi.* Ez tehát tovább erősíti azt a gondolatkört, hogy a robot nem pusztán mechanikai gép, hanem az emberhez hasonló, egyéni érzésekkel és képességekkel rendelkező lény.

A másik legekleatásabb példa a már említett *Én, a robot*. Az eredeti mű helyett a film verziót mutatom most be, amely a modern világba jobban illeszkedik. Ez Asimov munkája mellett a *Jeff Vintar*-féle forgatókönyvön alapszik. Egy robofób nyomozó, Del Spooner, azt a feladatot kapja, hogy nyomozzon ki egy robot által elkövetett gyilkosságot. Mivel minden robot arra van programozva, hogy védje az embereket, ezért felfoghatatlan, hogy a cselekményt hogy követhette el a gyanúsított. A mű végére kiderül, hogy a központi számítógép téves logikája okozta az eseményeket. A robot tervezője előre látta, mi fog történni, és így megtervezte saját halálát, illetve a gyanúsított robotot úgy programozta, hogy ne engedelmességen a törvényeknek, ezáltal lehetővé téve, hogy legyőzze a központi számítógépet. A robot végül bíróság elé áll, és bűnösnek vallja magát tervezője meggyilkolásában.³⁸ A *fő filozófiai kérdés*, amit az alkotás felvet, hogy van-e szabad akarat, és a *törvénynek minden áron engedelmeskednünk kell-e, vagy van egy pont, amikor szükséges őket megszegni?* A másik fontos kérdés, ami az alkotáshoz kapcsolható, hogy a robotok kizárólag *utilitarista elvek alapján működnek-e?* *Christopher Grau* a film elemzése közben arra a következtetésre jutott, hogy a központi számítógép (VIKI) nem aljas szándékból lázadt fel az emberiség ellen, hanem épp ellenkezőleg, sajátosan értelmezte Asimov első törvényét, és a minden egyes ember védelme helyett az emberiség egészének védelmét tűzte ki célul – de ennek érde-

³⁷ COLOMBUS, CHRIS: *A kétszáz éves ember (film)*. 1999.

³⁸ PROYAS, ALEX: *Én, a robot (film)*. 2004.

kében számára néhány ember feláldozása elfogadható ár volt.³⁹ Ez megegyezik az utilitarizmus atyja, *Bentham* azon tézisével, mely szerint pusztán matematikailag számításokkal igazolható, hogy ha egy cselekedet többet használ, mint árt, azaz több örömet okoz a társadalom számára, mint bánatot, akkor azt jónak kell tekinteni (*hedonikus kalkulusz*).⁴⁰ *Spooner* ellenvetése a mesterséges intelligenciával szemben épp ezzel kapcsolatos, azaz hogy az utilitárius gondolkodás szembemegy az ösztönös igazságérzetével (illetve az emberi faj kollektív alapvető igazságérzetével). Ezért tűnt számára elfogadhatóbbnak elpusztítani a központi számítógépet, és megakadályozni tervét.⁴¹ Ha ezen az úton haladunk, beláthatjuk, hogy az utilitarizmus csak addig működik, amíg szembe nem megy az emberi egyéniség és az ego által támasztott alapkövetelményekkel; mivel egy robotnak nincs egoja, csak programozása, ezért ők képessé válhatnak szélsőségesen utilitarista elvek alapján működni.⁴² Ezen nem kívánatos működések kiküszöbölésére van szükség minél alaposabb szabályok beiktatására a programkódba. Ezek kidolgozása a jövő kutatóinak és mérnökeinek lesz a feladata.

4.2. Egyéb változatok a robotok személyiségének témájára

A *populáris kultúra* hatalmas tárháza azoknak a gondolatoknak, műveknek, amelyekben a robotokat mint önálló személyiséggel rendelkező lényeket tüntetik fel. Jó példa erre a *Galaxis útikalauz stopposoknak*ban *Marvin*, az örökké depressziós robot, és még sokan mások, akiknek történetei megmosolyogtató vagy akár drámai érzelmeket kiváltó hatással bírnak a közönségre. Személy szerint *Marvin* depressziója azért figyelemre méltó, mint a humor és az emberi érzelmek forrása, mert azzal az idealisztikus elképzeléssel ellentétben, hogy egy robot személyisége programozott, és így lehetne akár mindig vidám is, megmutatja a mesterséges intelligencia hiányait, árnyoldalát is: a hideg logika hajlamossá tehet a negatívításra.⁴³

Természetesen van példa az *ellenkezőjére* is, mint a *Star Wars* filmek tucatjával legyilkolható, olcsó kivitelű harci droidjai. Bár ez utóbbi alkotásban is találhatunk szerethető, *személyiséggel rendelkező mesterséges intelligenciákat*, például *C3PO*, a protokoldroid, és barátja, *R2D2*, a nem túl okos, de bátor kis robot. *C3PO* odafigyelésének és társai iránt érzett aggódó szeretetének köszönhető, hogy oly sok-

³⁹ GRAU, CHRISTOPHER: There is no 'I' in 'Robot': Robots and Utilitarianism. In ANDERSON, SUSAN – ANDERSON, MICHAEL (eds.): *Machine Ethics*. 2011, Cambridge University Press, 451.

⁴⁰ BENTHAM, JEREMY: *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. [s. k.], London, 1781. Lásd különösen IV. fejezet: "Value of a Lot of Pleasure or Pain, How to be Measured".

⁴¹ GRAU: i. m.

⁴² Uo.

⁴³ ADAMS, DOUGLAS: *Galaxis útikalauz stopposoknak*. 2005, GABO, Budapest.

szor megmenekültek szorító helyzetekből. Egy releváns elemzés szerint a protokoldroid megfigyeléseinek és kritikáinak köszönhető, hogy megismerjük számos Star Wars-szereplő belső jellemvonásait, például ő kritizálta elsőnek Jar-Jar Binks furcsa viselkedését, vagy feleselt Han Solóval nemtörődöm vakmerősége miatt. C3PO-val azért tud az átlagnéző azonosulni, mert látszanak a hibái, gyengeségei, amitől emberivé válik a karaktere, talán emberibbé is, mint a kiemelkedő személyiségű, harcias Jediké és a vakmerő hősöké, akikről a film egyébként szól. Hibái ellenére sok nagyszerű dolgot visz véghez, például: megmenekül egy csillagrombolóról, túléli a tatooine-i sivatagot, és egy idegen fajjal elhiteti, hogy isten, így engedelmességre kényszerítve őket.⁴⁴ A már említett Marvinhoz hasonlóan C3PO is logikus, pesszimista jellem.

A szerzők talán így kívánták aposztrofálni, hogy a több tudás illetve a gépi(es) logika gyakran nem több élvezethez vezet, hanem az aggodalom és a depresszív érzések kiváltó oka is lehet. Mindenesetre az emberi hibák és hiányosságok, csakúgy, mint a pozitív tulajdonságok, az emberkéz alkotta gépekbe is „átöröklődnek”, így azzal érvelhetünk, hogy nem is annyira különböznek tőlünk, mintha teljesen más, tőlünk merőben idegen fajba tartoznának.

5. KONKLÚZIÓ

Mindent egybevetve arra a konklúzióra jutunk, hogy a robotok is rendelkezhetnek személyiséggel, gondolatokkal és érzésekkel – ha azok mégoly virtuálisak is –, ezért megilleti őket, hogy az emberhez hasonló, ha nem is azonos, jogi státuszt kapjanak. A *homo sapiens* faj után soron következhet az evolúcióban a „*robo sapiens*”. Ez még egyelőre csak fikció, és távolinak tűnik, de a jövő és a technológiai fejlődés majd igazolja vagy cáfolja ezeket a felvetéseket. Személy szerint egyetértek a kialakulófélben lévő uniós szabályozással, amely a robotokat jogi személyiséggel törekszik felruházni. Ezt támasztják alá a legkiválóbb elmélkedők és szerzők gondolatai, fiktív univerzumai is. Ahogy a híres mechanikus Buddhát tervező *Makoto Nishimura* találón megjegyezte: „Hát nem szomorú, hogy megelégszünk azzal, hogy egyszerűen rabszolgának gyártunk robotokat?”⁴⁵ Ideje, hogy a mesterséges értelemre kicsit másképp tekintsünk, mint eddig, és nem pusztán technológiai eszköznek lássuk, hanem barátoknak vagy útitársnak a jövő felé vezető rögös úton.

⁴⁴ RONAN, J. Q.: *C-3PO Is Actually a Fantastic Character*. <https://therehasbeenanawakening.wordpress.com/2016/11/28/c-3po-is-actually-a-fantastic-character/>. (2018. 03. 02.)

⁴⁵ HORNYAK, TIMOTHY N.: *Loving the Machine*. 2006, Kodansha International, Tokió, New York, London, 29.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről.
- [2.] ADAMS, DOUGLAS: *Galaxis útikalauz stopposoknak*. 2005, GABO, Budapest.
- [3.] ASIMOV, ISAAC: *Én, a robot*. 2004, Szukits Könyvkiadó, Debrecen.
- [4.] BALÁZS ZOLTÁN: Emberi méltóság. *Jogelméleti Szemle* 2005/4.
- [5.] BALKIN, JACK M.: *The Three Laws of Robotics in the Age of Big Data*. 2016, SSRN.
- [6.] BENTHAM, JEREMY: *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*. 1781, saját kiadás, London.
- [7.] BOYLE, MICHAEL J.: The legal and ethical implications of drone warfare. *The International Journal of Human Rights* 19./2., 2015, 105–126.
- [8.] CALO, RYAN: Robotics and the Lessons of Cyberlaw. *Calif. L. Rev.* 103, 2015, 513–563.
- [9.] CLARKE, ARTHUR CHARLES: *Profiles of the Future: An Inquiry Into the Limits of the Possible*. 1984, Holt, Rinehart and Clark, NYC.
- [10.] *Code civil, Version consolidée au 3 janvier 2018*.
- [11.] COLOMBUS, CHRIS: *A kétszáz éves ember (film)*. 1999.
- [12.] Definition of „robot”, Oxford Dictionary. <https://en.oxforddictionaries.com/definition/robot> (2018. 03. 05.)
- [13.] EIDENMÜLLER, HORST: *Robots’ Legal Personality*. <https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2017/03/robots%E2%80%99-legal-personality> (2017. 12. 05)
- [14.] EUROPEAN PARLIAMENT *resolution of 16 February 2017 with recommendations to the Commission on Civil Law Rules on Robotics [2015/2103(INL)]*.
- [15.] FEINBERG, NOEL: *Társadalomfilozófia*. 1999, Osiris Kiadó, Budapest.
- [16.] *From the archive, 9 December 1981: Robot kills factory worker* (theguardian.com) <https://www.theguardian.com/theguardian/2014/dec/09/robot-kills-factory-worker> (2017. 12. 03.)
- [17.] GLESS, SABINE [et al.]: If Robots Cause Harm, Who Is to Blame? Self-Driving Cars and Criminal Liability. *New Criminal Law Review* Vol. 19 No. 3, Summer 2016, 412–436.
- [18.] GRAU, CHRISTOPHER: There is no ’I’ in ’Robot’: Robots and Utilitarianism. In ANDERSON, SUSAN – ANDERSON, MICHAEL (eds.): *Machine Ethics*. 2011, Cambridge University Press.
- [19.] HALLEVI, GAVRIEL: *When Robots Kill: Artificial Intelligence under Criminal Law*. 2013, Northeastern University Press.
- [20.] HORNYAK, TIMOTHY N.: *Loving the Machine*. 2006, Kodansha International, Tokió, New York, London.
- [21.] KANT, IMMANUEL: *Az erkölcsök metafizikája*. 1991, Gondolat, Budapest.
- [22.] *Kisokos: A robotika három törvénye*. <http://mek.niif.hu/00000/00056/html/128.htm> (2017. 12. 05.)
- [23.] PAGALLO, UGO: When Morals Ain’t Enough: Robots, Ethics, and the Rules of Law. *Minds & Machines* 2017/4., 625–638.
- [24.] PETIT, NICHOLAS: *Law and Regulation of Artificial Intelligence and Robots – Conceptual Framework and Normative Implications*. 2017, SSRN.

- [25.] PRINGLE, RAMONA: *The argument for robot „personhood”*. <http://www.cbc.ca/news/opinion/robot-personhood-rights-responsibility-safety-europe-1.4044741> (2017. 12. 05)
- [26.] PROYAS, ALEX: *Én, a robot (film)*. 2004.
- [27.] RONAN, J. Q.: *C-3PO Is Actually a Fantastic Character*. <https://therehasbeenanawakening.wordpress.com/2016/11/28/c-3po-is-actually-a-fantastic-character/>. (2018. 02. 02.)
- [28.] SARIPAN, HARTINI: Are Robots Human? A Review of the Legal Personality Model. *World Applied Sciences Journal* 34./6., 2016, 824–831.
- [29.] Wikipedia: *Three laws of robotics – Additional laws*. https://en.wikipedia.org/wiki/Three_Laws_of_Robotics#Additional_laws (2017. 12. 07.)
- [30.] WINDSCHEID, BERNARD: *Lehrbuch des Pandektenrechts 1*. 1879, Ebner & Geubert, Stuttgart.

JOGTÖRTÉNETI SZEKCIÓ

A népköztársasági államforma megdöntésére irányuló bűncselekmény: a Népszava ostroma

Drócsa Izabella

Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kar Jogtörténeti Tanszék
izabella.drocsa@gmail.com

Absztrakt

E tanulmány az 1919. február 20-án elkövetett politikai bűncselekmény elemzésével foglalkozik, amit az utókor a Népszava ostromaként nevezett el. E deliktum bekövetkezésének számos jogi és politikai előzménye van: az 1918. november 16-án kikiáltott Népköztársaság alkotmányos rendjét a szélsőséges politikai mozgalmak propagandái és agitációs tevékenységei súlyos veszélynek tették ki, melyek közül kiemelkedik a Kommunisták Magyarországi Pártjának tevékenysége, ugyanis Kun Béla és társai folytatták a legradikálisabb szervezkedést. Károlyi Mihály köztársasági elnöksége alatt a Berinkey-kormány több alkalommal is kísérletet tett a büntetőjog eszközeivel a politikai konszolidációra, azonban ez nem minősült kellően hatékornak. Megemlíthető a minisztertanács intézkedései közül a statárium bevezetése A háború esetére szóló különleges intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvény alapján, illetve A népköztársasági államforma védelméről szóló 1919. évi XI. néptörvény megalkotása. A Népszava székháza előtt a rendőrség és a kommunista párttagok és aktivisták közötti összetűzést követően tömeges letartóztatásokra került sor e mozgalom visszaszorítása érdekében, ezt követően pedig megkezdtek a nyomozásokat a vádemelés megtétele érdekében, azonban a március 21-én kikiáltott Tanácsköztársaságnak köszönhetően a büntetőeljárást megszüntették.

Kulcsszavak: Károlyi Mihály, Kun Béla, Váry Albert, Népszava, néptörvény, államfel-forgatás, felségsértés, Tanácsköztársaság

1. BEVEZETÉS: POLITIKAI ÉS JOGI ELŐZMÉNYEK

1918 novemberének második felétől, közvetlenül a népköztársaság kikiáltását követően fokozatosan megerősödött a Kun Béla¹ által vezetett Kommunisták Magyarországi Pártja (továbbiakban: KMP),² amely bár ideológiailag az ún. világforradalom győzelmét tűzte ki célul, valójában azonban a szovjet tanácsrendszert,

¹ BORSÁNYI GYÖRGY: *Kun Béla – Politikai életrajz*. 1979, Kossuth Kiadó, Budapest.

² *A magyar forradalmi munkásmozgalom története*. 1979, Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 135.

és a proletárdiktatúrát akarta Magyarországon bevezetni.³ Az újonnan kialakult államhatalom meggyengítése érdekében a kommunisták jelentős anyagi támogatásokat kaptak Moszkvából, amiket propagandacélokra fordítottak: ezek közé tartozott többek között röpiratok terjesztése,⁴ illetve december 7-én megalapították a *Vörös Újságot*,⁵ amely 1919 februárjáig rendszeresen megjelent. Bár Nagy Vince belügyminiszter⁶ 1918 decemberétől kezdve a bolsevikok állandó megfigyelését rendelte el, a fejleményekről pedig folyamatosan tájékoztatta Károlyi Mihály⁷ miniszterelnököt,⁸ majd ideiglenes köztársasági elnököt,⁹ mégsem került sor sem a párt betiltására, sem pedig az elmarasztalásukat célzó eljárások megindítására annak ellenére, hogy az országban szervezett mozgalmuk egyre erőszakosabbá és radikálisabbá vált, főleg a különböző felvonulásoknak és sztrájkoknak köszönhetően. A felelősségre vonás elmaradása jól látható a kormány által elrendelt büntetőjogi intézkedésekből és a korszak büntetőjogi jogszabályaiból, valamint visszavezethető továbbá a KMP és a Szociáldemokrata Párt (továbbiakban: SZDP) között fennálló ellentmondásos politikai viszonyra, melyek ismerete szükséges a tanulmány címében szereplő bűncselekménynek az elemzéséhez.

Egyértelműen megállapítható, hogy a kormány tagjai 1919 elején egymásnak ellentmondó büntetőjogi intézkedések elfogadását indítványozták, amelyeket a jóváhagyást követően egyáltalán nem tartottak be következetesen. Január 23-án a belügyminiszter előterjesztésére a minisztertanács statáriumot rendelt el Szabolcs és Pest megyében azzal a megkötéssel, hogy a Pest megyei kormánybiztos ezt a rendelkezést a „szükséghez képest egy-egy községben hirdesse ki”,¹⁰ ellentmondva ezzel *A háború esetére szóló kivételes intézkedésekről szóló 1912. évi LXIII. törvény*¹¹ 2. §-ának, mely deklarálja a nyilvánosság követelményét a statárium bevezetésekor,¹² tehát azt minden községben ki kell hirdetni, nem tartozik a kormány mér-

³ SALAMON KONRÁD: *Nemzeti önpusztítás 1918–1920*. 2001, Korona Kiadó, Budapest, 88.

⁴ HU-BFL-VII.5.c-1919-3298, 2, SALAMON: i. m. 88; NÁNÁSSY GYÖRGY: *Miért léptem ki a magyarországi kommunista-pártból?* 1919, 28.

⁵ NÁNÁSSY: i. m.; GRATZ GUSZTÁV (szerk.): *A bolsevizmus Magyarországon*. 1921, Franklin-társulat, Budapest, 735.

⁶ BÖLÖNY JÓZSEF: *Magyarország kormányai 1848–1992*. 1992, Akadémiai Kiadó, Budapest, 82.

⁷ HAJDU TIBOR: *Károlyi Mihály – Politikai életrajz*. 1978, Kossuth Kiadó, Budapest; KÁROLYI MIHÁLY: *Hit, illúziók nélkül*. 2013, Európa, Budapest.

⁸ BÖLÖNY: i. m. 81.

⁹ NAGY VINCE: *Októbertől októberig*. 1991, Európa História, 116. Vö. a rendőri megfigyeléseket Nánássy György akkori párttag is érzékelte. NÁNÁSSY György: *Károlyi Mihály búnei*. 1919, Wigand, Pozsony, 14.

¹⁰ MNL – K27, január 23, 4.

¹¹ TÓTH J. ZOLTÁN: A magyarországi rögtönbíráskodásra (statáriumra) vonatkozó anyagi jogi és eljárásjogi szabályozás a XX. században. *Hadtudomány* (elektr. példány) 2010, 1–30; Rendkívüli büntetőjog és halálbüntetés az 1910-es évek Magyarorszáján. *Themis* 2007, 49–62.

¹² <https://goo.gl/5FRKpj>; www.net.jogtar.hu (2018. 03. 28.)

legelési körébe annak eldöntése, hogy ezt a kötelezettséget mely területeken teszi meg, és melyeken nem. Ezért ha ki nem hirdetett városokban került volna sor politikai vagy súlyos köztörvényes bűncselekmények¹³ elkövetésére, akkor az e törvényben meghatározott szigorúbb eljárási szabályokat és büntetési tételeket nem lehetett volna az elkövetővel szemben alkalmazni.¹⁴ További ellentmondásnak értékelhető azon intézkedéseknek az elmulasztása, amelyet e törvény kifejezetten Nagy Vince hatáskörébe utalt. Az 5. § szerint ugyanis a statárium hatálya alatt lévő településeken a közrend megzavarása esetén a kormány felhatalmazása mellett elrendelhetette volna a csendőrség fellépését.¹⁵ A belügyminiszter a különleges állapot elrendelésének napján ezért felvetette azon aggályát, hogy e párttal szemben már más magatartást kellene tanúsítani, mint a korábbi hónapokban. A tanács ezt az indítványát is elfogadta, és felhatalmazta ún. „preventív intézkedések” bevezetésére arra az esetre, ha a KMP tagjai újabb bűncselekményt követnének el.¹⁶ Vagyis megállapítható: a belügyminiszter a jogi szabályozásnak megfelelően felhatalmazást kapott a kormánytól a kommunisták megfékezésére, de intézkedései mégis elmaradnak, vagy azok nem bizonyultak kellően hatékonyak. Ő maga később, az emlékirataiban így magyarázza tértelenségét: azért nem rendelte el Kun Béla és a többi párttag letartóztatását korábban, mert nem akart vizsályt kelteni a szociáldemokraták közt,¹⁷ ami elsősorban annak volt köszönhető, hogy a pártnak a radikális elveket való köre szimpatizált a KMP-vel.

A szélsőséges politikai irányzatokkal szembeni első konkrét fellépés Juhász Nagy Sándor igazságügy-miniszter¹⁸ részéről történt meg, aki február 7-én ismertette a minisztertanáccsal *A népköztársasági államforma védelméről szóló 1919. évi XI. néptörvényt* (a továbbiakban: néptörvény, rendtörvény),¹⁹ amely a politikai

¹³ TÓTH (2010): i. m. 8.

¹⁴ Böhm Vilmos emlékirataiban megemlíti a statárium bevezetését, de elmondása szerint enyhítettek annak szabályain, ugyanis megtiltották a bíróságoknak a halálbüntetés kiszabását, azonban, ha mégis született volna ilyen ítélet, azt fel kellett terjeszteni a köztársasági elnök felé. BÖHM VILMOS: *Két forradalom tüzeiben*. 1923, Bécsi Magyar Kiadó, Bécs, 172.

¹⁵ <https://goo.gl/5FRKpj>; www.net.jogtar.hu (2018. 03. 28.) A belügyminiszteren kívül a kormány saját hatáskörében is elrendelhetett volna egyéb büntetőjogi intézkedéseket e törvény 6–14. §-ai alapján.

¹⁶ MNL – K27, január 23, 18.

¹⁷ NAGY: i. m. 121; Vö. Nagy Vince januári indítványait valószínűleg az indokolta, hogy Dietz Károly rendőrfőkapitány jelentése szerint a rendőrség csak 1919 januárjában tudott olyan bizonyítékokat szerezni, amelyek segítségével lehetőség nyílik a kommunistákkal szembeni büntetőeljárás megindítására. NÁNÁSI LÁSZLÓ: *A jogrend szolgálatában: Váry Albert élete és működése 1875–1953*. 2015, Legfőbb Ügyészség, Budapest, 34.

¹⁸ BÖLÖNY: i. m. 82.

¹⁹ *Belügyi Közlöny* 1919/7, 290–292; ANGYAL PÁL: Büntetőjogszabályaink és a magyar Népköztársaság. *Jogtudományi Közlöny* 1918, 53. évf. 49. sz. 369–370; 50. sz. 379–380; 1919, 54 évf. 1. sz. 4–5; 2. sz. 13–14; 3. sz. 20–21; 8. sz. 58–59; EDVI ILLÉS KÁROLY: *A népköztársasági állam-*

bűncselekmények körének szigorítását tűzte ki célul, amit a kormány néhány módosítást követően azonnal elfogadott.²⁰ Ennek a szabályozásnak önmagában nagy jelentősége, hogy a XX. századi büntetőjogi jogfejlődés első rendtörvényének²¹ tekinthető, bár fontos megjegyezni, ez a jogszabály sem mentes a hibáktól: a kihirdetésekor néptörvényként definiálták annak ellenére, hogy azt a minisztertanács fogadta el, vagyis e rendelkezés a jogforrási hierarchiát súlyosan megsértette, hiszen formai szempontból ez esetben rendeletről lett volna szó. Juhász Nagy visszaemlékezésében utalt erre a körülményre: szerinte a Berinkey-kormány²² tisztában volt a jogszabály megalkotásának „diktatórikus” jellegével, így e néptörvényt csak az átmenetiség jegyében alkották meg a politikai konszolidáció elérése érdekében.²³ Viszont összességében fontos látni és méltányolni azt a körülményt, hogy 1919 februárjában, még ha rövid ideig is, de a miniszterek kísérletet tettek megvédeni a Népköztársaságot a radikális csoportokkal szemben, még ha ez az egyes büntetőjogi garanciákat meg is sértett.²⁴

Fontos szólni még továbbá az SZDP-nek a kommunistákkal szemben tanúsított magatartásáról, ugyanis véleményem szerint ez a körülmény is magyarázatot ad arra nézve, hogy a Kun Béla és társai által vezetett propaganda miként tudott ilyen nagy méreteket ölteni, illetve hogy az általuk elkövetett legsúlyosabb bűncselekményre miért éppen a *Népszava* székháza előtt került sor. A mérsékelt szociáldemokrata politikusok szerint ideológiai nézőpontjuk ugyanabból a gyökérből táplálkozik, mint a szélsőséges bolsevik párté, a különbség csupán az, hogy „valamennyien a reális erőviszonyok és lehetőségek mérlegelésének taktikáját követik”,

forma védelméről. Jogállam 1919; NAGY SZABOLCS: Igazságosság vagy jobbiztonság? Rendszerváltozások utáni büntetőjogi felelősségre vonások a 20. századi magyar történelemben. Doktori Műhelytanulmányok, 2017, SZIE Doktori Iskola, Győr, 185; Pesti Hírlap 1919, 41. évf. 35. sz. 3. Vö. Erről a törvényről 1945 után az a nézet alakult ki, hogy kifejezetten a kommunisták ellen alkották meg, holott a népköztársaság a szélsőjobboldali szervezkedések ellen is fellépett. KOVÁCS KÁLMÁN: Államjogi változások a Magyar Népköztársaság idején. Jogtudományi Közlöny 1969, 24. évf. 2–3. sz. 74; SCHÖNWALD PÁL: A magyarországi 1918–1919-es polgári demokratikus forradalom állam- és jogtörténeti kérdései. 1969, Akadémiai Kiadó, Budapest, 361.

²⁰ MNL – K27, február 7., 3.

²¹ DRÓCSA IZABELLA: Az állami és társadalmi rend hatályosabb védelméről szóló 1921. évi III. törvény elhelyezése a XX. századi magyar büntetőjogi rendszerben. *Iustum, Aequum, Salutare* 2017, 13. évf. 2. sz. 15–231; Rendtörvények a XX. századi Magyarországon, különös tekintettel a Demokratikus államrend és a köztársaság védelméről szóló 1946. évi VII. törvényre. In KONCZ ISTVÁN – SZOVA ILONA (szerk.): *PEME XIV. PhD-konferencia*. 2017, PEME, Budapest, 12–19.

²² BÖLÖNY: i. m. 82.

²³ JUHÁSZ NAGY SÁNDOR: *A magyar októberi forradalom története*. 1945, Szikra, Budapest, 439.

²⁴ Az igazságügyi miniszter szerint a kormány azt tervezte, hogy az ilyen módon megalkotott néptörvényeket az 1919 tavaszán megtartott választásokat követően összeülő országgyűlés felülvizsgálja. JUHÁSZ NAGY: i. m.

és ez nem csupán Magyarországra, hanem Európa valamennyi balközép pártjára igaz.²⁵ Ennek a világnézetnek vált lényegében a képviselőjévé a *Népszava* szociáldemokrata napilap, ami már a kommunista párt megalakulását követően élesen kritizálta a csoport megmozdulásait, illetve folyamatosan cáfolta azokat a valótlan tényeket, amik a *Vörös Újságban* jelentek meg.²⁶ A pártprogramjuk kapcsán az egyik tudósító azt igen „soványnak” minősítette, amiből nem is lehet a mozgalom valódi célját megállapítani. Álláspontja szerint a tagok titkolóznak, valódi kilétüket nem fedik fel, holott Magyarországon már érvényesül a szólásszabadság, így nem volna okuk félni. Gúnyosan jegyezte meg továbbá, hogy érdekes módon, amikor valóban szükség lett volna egy radikális pártra a „*Wekerle – Tisza féle reakciós garázdálkodás*” megfékezése érdekében, akkor egyáltalán nem hallatták a hangjukat. Azonban ezekben az időkben, amikor az SZDP segítségével „*a régi rendszert elsöpörték*”, és a sajtószabadság, valamint az egyesülési és gyülekezési jog korlátlanul gyakorolható, hirtelen színre lépnek, és megkezdik politikai működésüket.²⁷ Ám minden politikai megfontolás ellenére Garami Ernő kereskedelemügyi miniszter²⁸ szerint azért is maradtak el a kommunistákkal szembeni hatékony fellépések, mert a balközép párt helyet kapott a minisztertanácsban,²⁹ holott még egyáltalán nem állt készen a kormányzásra tekintettel arra, hogy hosszú évtizedekig ellenzékben volt, így nem tudta „*mérlegelni és átérezni a kormányzással járó felelősséget*”.³⁰ Nagy Vince szerint pedig további problémát okozott az a nézet, mely szerint a sajtó- és szólásszabadság,³¹ illetve a gyülekezési jog sérelmével járna a kommunista mozgalom megfékezése.³²

2. A TÖRTÉNETI TÉNYÁLLÁS

A radikális bolsevik propaganda, valamint a megfelelő büntetőjogi intézkedések elmaradása végül odavezetett, hogy 1919. február 20-án délután 14 órakor a Vigadó épületében a munkanélküli leszerelt katonák gyűlést tartottak, amelyet valójában a KMP szervezett. Ezen a rendezvényen több párttag is előadást tartott, hitet téve a proletárdiktatúra bevezetése és a fennálló ún. Népköztársaság rendjének fegyveres megdöntése mellett. A résztvevők pedig olyan további követelések teljesítése mellett foglaltak állást, mint az ingyen lakhatás és élelmiszer-ellátás, va-

²⁵ *Népszava* 1918, 46. évf. 297. sz. 1.

²⁶ *Népszava* 1918, 46. évf. 293. sz. 2.

²⁷ Uo. 1.

²⁸ BÖLÖNY: i. m. 82.

²⁹ GARAMI ERNŐ: *Forrongó Magyarország*. 1922, Pegazus, Leipzig–Wien, 102–103.

³⁰ Uo. 105.

³¹ A sajtószabadságot az 1918. évi II. néptörvény 1. §-a deklarálta.

³² NAGY: i. m. 116.

lamint ötszáz korona gyorssegély kifizetése a leszerelt hadsereg tagjai számára. Az erről a rendezvényről szóló *12.944/1919. számú államügyészi jelentés* külön kiemelte annak erőszakos voltát, kihangsúlyozva azon körülményt, mely szerint a helyszínen elhangzott az a kijelentés, ha az SZDP nem ad fegyvert számukra, akkor a fegyvertárak feltörésével, önhatalmúlag szerzik meg azokat saját maguk számára.³³

A gyűlést követően a tüntetők Nánássy György³⁴ vezetésével először a Vörös Újság székháza elé vonultak, ahol a párt vezetője, Kun Béla, majd Szamuely Tibor, Vágó Béla és Palocsai József tagok is hasonló beszédeket tartottak. Nézetük szerint „*a proletárdiktatúrát fegyverrel kell és csak fegyverrel lehet kiküzdeni és megvalósítani*”. E buzdító felszólalásokat követően a tömeg egy része, ami a *Pesti Hírlap* tudósítása szerint akkor már közel kétezres nagyságúvá duzzadt,³⁵ a *Népszava* szerkesztősége elé vonultak azzal a céllal, hogy az épületet lerombolják. Azonban a felvonult kommunistákat a Conti utcában a rendőrség feltartóztatta, majd felszólította őket a gyűlés felosztatására, nagy elégedetlenséget váltva ki ezzel a feldühödött tüntetőkből. Ekkor a résztvevők kezdeményezésére fegyveres összeütközésre került sor a karhatalom és a bolsevik szimpatizánsok között, melynek eredményeképpen 4 fő már a helyszínen meghalt, további 30 személy pedig súlyosan megsebesült.³⁶ Ez a kommunisták által elhíresült első jelentős bűncselekményt a későbbiekben *Népszava* ostroma elnevezést kapta meg.

3. AZ ELJÁRÁS MEGINDÍTÁSA ÉS A NYOMOZATI SZAKASZ

A támadást követően a belügyminiszter azonnal jelentést tett az esetről a kormánynak a köztársasági elnök jelenlétében. Ezt követően ezekre az információkra alapozva újra kezdeményezte a Kun Béla és társaival szembeni erélyesebb fellépést, amit rövid vita után a miniszterek egyhangúan megszavaztak. A hezitálás oka véleményem szerint az eltúlzott politikai korrektség volt, melynek szellemében több miniszter³⁷ és Berinkey Dénes miniszterelnök³⁸ is tartózkodott a kommunisták le tartóztatásától addig, amíg nem állnak terhelő bizonyítékok a nyomozó hatóságok

³³ HU-BFL-1919-IV-3-120, 10.

³⁴ Nánássy György 1919 májusában csatlóva a Tanácsköztársaságban, kiugrott a kommunista pártból, amiről még ugyanebben az évben megírt röpirataiban számolt be.

³⁵ *Pesti Hírlap* 1919, 41. évf. 45. sz. 3.

³⁶ HU-BFL-1919-IV-3-120, 10; HU-BFL-VII.5.c-1919-3298 3; *Az Est* 1919, 10. évf. 46. sz. 4. Vö. GRATZ GUSZTÁV: *A forradalmak kora – Magyarország története 1918–1920*. 1935, Magyar Szemle Társaság, Budapest, 83; SALAMON: i. m. 115; HAJDU: i. m. 315.

³⁷ Az ellenzők körébe Böhm Vilmos hadügyminiszter és Vass Zoltán vallásügyi miniszter tartoztak. MNL – K27, február 20., 21.

³⁸ BÖLÖNY: i. m. 82.

rendelkezésre,³⁹ holott köztudomású volt a *Népszava* előtti összetűzést megelőző bolsevik agitáció. Ezt a konfliktust végül Dietz Károly rendőrfőkapitány zárta le, aki megerősítette: már 28 párttaggal szemben elegendő számú bizonyítékot gyűjtött össze a rendőrség, amelyek segítségével kétséget kizáróan megállapítható a kommunisták bűnössége,⁴⁰ így megkezdődhetnek a letartóztatások.

A nyomozást az 12.641/1919 *államügyészi jelentés* szerint Pogonyi Nándor és Nagy Béla főállamügyész-helyettesek vezették, *Az Est* napilap viszont Szentkirályi Béla főkapitány-helyettest nevezte meg.⁴¹ Ennek kapcsán február és március hónapban összesen 77 főt vett a rendőrség őrizetbe,⁴² amelyből 32 gyanúsítottal szemben rendelték el az előzetes letartóztatást,⁴³ míg egy másik, 1919. március 1-én kelt végzésben már 37 főt neveztek meg gyanúsítottként, köztük Kun Bélát, Rákosi Mátyást, Münnich Ferencet, Sallai Imrét vagy Szamuely Tibort, akivel szemben a rendőrség ismeretlen tartózkodási helye miatt nem tudta a kényszerintézkedést foganatosítani.⁴⁴ A feltételezett elkövetők előállítását követően kezdődtek meg a gyanúsítottak kihallgatásai, illetve a házkutatások, melynek során fegyvereket⁴⁵ és nagy mennyiségű pénzt foglaltak le, amelyekből a párt a saját működését és a bolsevik agitációt finanszírozta.⁴⁶ Ez utóbbival kapcsolatos fontos körülmény, hogy a vallomásokon keresztül arra is fényt derült, hogy a támogatást közvetlenül Oroszországból kapták a Népköztársaság megdöntése céljából,⁴⁷ tehát külföldi kapcsolatra utaló tényállási elem is megjelent a bűncselekményben, megalapozva a *Csemegi-kódex*⁴⁸ 142. §-ában szabályozott hűtlenség törvényi tényállását, ám ezt a körülményt végül az ügyészség nem értékelte. Az 12.641/1919. *államügyészi jelentés* szerint ezeket a tényeket az előzetes letartóztatásban lévő gyanúsítottak elismerték, azonban az ennek nyomán elkövetett deliktumokat következetesen tagadták.⁴⁹

³⁹ MNL – K27, február 20, 21.

⁴⁰ Uo.

⁴¹ *Az Est* 1919, 10. évf. 47. sz. 6.

⁴² A Bp. 142. §-a szerint őrizetbe vétel a feltételezett elkövető tettenérése esetén kerülhet sor, a hatóság ezt követően rendelheti csak el az előzetes letartóztatást. <https://goo.gl/ZEPsxt>; www.net.jogtar.hu (2018. 03. 28.)

⁴³ HU-BFL-1919-IV-3-120, 11. Az előzetes letartóztatásra vonatkozó szabályokat A bűnvádi eljárásról szóló 1896. évi XXXIII. törvény (a továbbiakban: Bp.) 141. §-a határozta meg. TÉRFY GYULA: *Igazságügyi Zsebtörvénytár*. 1930, Grill Károly, Budapest, 1154.

⁴⁴ HU-BFL-VII.5.c-1919-3298, 1–2.

⁴⁵ HU-BFL-VII.5.c-1919-3298, 3.

⁴⁶ *Pesti Hírlap* 1919, 41. évf. 49. sz. 5; *Az Est* 1919, 10. évf. 48. sz. 6.

⁴⁷ HU-BFL-1919-IV-3-120, 13; NÁNÁSSY (1919): i. m. 22.

⁴⁸ LÖW TÓBIÁS (szerk.): *A magyar büntető törvénykönyv a büntettekről és vétségekről (1878:5. tcz.) és teljes anyaggyűjteménye. I–II. kötet*. 1880, Pesti Könyvnyomda-részvénytársaság, Budapest.

⁴⁹ 1919-IV-3-120, 13.

A bizonyítékoknak a fent meghatározott módon való összegyűjtését követően a nyomozás során hozott végzések és Váry Albert főügyész-helyettes jelentései alapján láthatóak a vádhatóság azon döntései az ügyben, amikből következtetéseket lehet levonni arra nézve, hogy a büntetőeljárást milyen formában szándékoztak folytatni a vádemelést követően.

Az egyik körülmény, amit jogi szempontból fontos elemezni, azon tény, hogy az őrizetbe vett több mint 70 főt nem csupán a *Népszava* szerkesztősége előtt elkövetett bűncselekményben való részvétele miatt állították elő. Ezzel a deliktummal ugyanis további kommunista szervezkedéseket is összekapcsoltak feltehetően egy jövőbeni ügyegyesítést⁵⁰ kieszközölve annak érdekében, hogy egy nagy politikai visszhangot keltő ún. „*kommunista perben*” tudják elítélni a tetteseket. Ezért az ügygel összefüggésbe hozták a nyomozó hatóságok a salgótarjáni lázadást, a Népszínház utcai tüntetést,⁵¹ és a február 21-re tervezett parlament épülete előtti fegyveres felvonulást.⁵² Álláspontjuk szerint ugyanis az okozati összefüggés alapja az alanyi kör azonossága, hiszen fennállt az alapos gyanú azzal kapcsolatban, hogy ezeket a szervezkedéseket is Kun Béla és társai szervezték.⁵³ Ennek köszönhetően állapítható meg a jelentésekből az a változás, hogy március hónapban több előzetes letartóztatásban lévő kommunistát engedtek szabadon, ugyanis a felelősségre vonást csak azon tagokkal szemben szándékozott érvényesíteni a nyomozó hatóság, akiről az eljárás során bebizonyosodott a „*támadási szándék*”. Vagyis, az ún. passzív résztvevőkkel szemben a vizsgálatot megszüntették,⁵⁴ holott ezek a személyek feltehetően szándékerősítő hatást gyakoroltak az elkövetőkre, ami a pszichés bűnsegéd elkövetési magatartását valósítja meg.⁵⁵ Ez utóbbi kijelentés lényegében azt jelenti, hogy az a párttag vagy egyéb szimpatizáns, aki csak részt vett egy olyan megmozdulásban, ahol erőszakos cselekményeket követtek el, azonban ő ezek végrehajtását nem segítette elő, csupán a helyszínen tartózkodott, azokat a gyanúsítottakat az ügyészség végül nem tekintette tetteseknek.⁵⁶

⁵⁰ Bp. 19. §; TÉRFY: i. m. 1132. Az ügyegyesítést a két világháború között az ügyészség több alkalommal is alkalmazta a politikai pereknél annak érdekében, hogy a vádlottra súlyosabb büntetést szabjon ki a bíróság. Ez a tendencia figyelhető meg például az 1926-os Rákosi-Vági-perben és az 1937-es Szálasi-perben is. HU-BFL-VII.5.c.8771/1925.

⁵¹ *Az Est* 1919, 10. évf. 47. sz. 6.

⁵² HU-BFL-1919-IV-3-120, 13.

⁵³ *Az Est* 1919, 10. évf. 47. sz. 6.

⁵⁴ HU-BFL-1919-IV-3-120, 11.

⁵⁵ Cemegi-kódex 69. § (2). bek. <https://goo.gl/hgSrBw>; www.net.jogtar.hu (2018. 03. 28.)

⁵⁶ Érdekesképpen megemlítendő, hogy az 1920-as évek bírói gyakorlata már ellentétes álláspontot képviselt a szélsőséges politikai pártok tagságával kapcsolatban. Ugyanis itt láthatóan a párttal való kapcsolat önmagában nem minősült bűncselekménynek, viszont a Rákosi-Vági-perben hozott elsőfokú ítélet indokolása szerint, aki a kommunista elveket elsajátítja, az már önmagában erőszakos cselekménynek tekintendő, ugyanis a bolsevik ideológia szerint a proletárdiktatúrát fegyveres úton lehet kieszközölni. HU-BFL-VII.5.c.8771/1925.

Véleményem szerint az ügyegyesítés elrendelése nem volt megalapozottnak tekinthető. Ugyanis ezen intézkedés elrendelésére akkor kerülhetett volna sor a Bp. 19. §-a alapján az ügyészség részéről, ha fennállt az alapos gyanúja annak, hogy ugyanaz az egyén egyszerre több bűncselekményt követett el,⁵⁷ vagyis folytatóság állt fenn. E tényállás fennállásához pedig szükséges lett volna annak az előkérdésnek a tisztázása, hogy a gyanúsítottak milyen minőségükben vettek részt a deliktumok megvalósításában. Álláspontom szerint a bűntettek ily módon való elbírálása megálta volna a helyét a KMP vezetőségével szemben, hiszen feltehetően ők voltak a vezetői és a szervezői ezeknek a tömeges megmozdulásoknak. Azonban a jogi minősítés aggályossá válhatott volna a párttagokkal és a többi résztvevővel szemben, akik a *Népszava* épülete előtt követtek el ugyan erőszakos bűncselekményeket, de a többi fent felsorolt helyszíneken azonban egyáltalán nem voltak jelen. Ennek megítélése, valamint az ügyegyesítés fenntartása az eljáró bíróság hatáskörébe tartozott volna, amire a Tanácsköztársaság kikiáltását követően már nem került sor.

Az eljárás másik olyan pontja, amit szükséges megvizsgálni, az az a körülmény, mely szerint Kun Béla és társai ügyében nem csupán a fent meghatározott módon igyekeztek súlyosabb büntetést kilátásba helyezni. Az 1919. március 1-én kelt vizsgálóbírói végzés⁵⁸ indokolásából megállapítható, hogy a kényszerintézkedés alapjául szolgáló bűncselekmény elkövetésén kívül az összes, a KMP által szervezett megmozdulást is a vád tárgyává szándékozott tenni az ügyészség,⁵⁹ ami véleményem szerint a visszamenőleges hatály tilalmának⁶⁰ azon aspektusát sérti meg, hogy utólagosan nem lehet cselekményeket jogellenesnek minősíteni. Így a vád tárgyává tették többek között az 1918. december 19-én szervezett leszerelt katonák felvonulását, a december 21-i *Vörös Újság* székháza előtti tüntetést, vagy az agitátorképzések megszervezését és az előadások megtartását.⁶¹ Álláspontomat az előzőekben kifejtettekre alapozom: a sajtószabadságra és a gyülekezési jog gyakorlására hivatkozva⁶² nem indítottak büntetőeljárást a kommunista aktivistákkal szemben, holott szervezkedéseik kimerítették volna a büntetőkódex valamely tényállását. Tehát, ha a kormánynak tudomása volt a szélsőséges bolsevik mozgalomról, és lehetővé tette a bolsevik mozgalom szabad kibontakozását, utólag elhibázott jogpolitikai döntés több hónapra visszamenőleg megállapítani a büntetőjogi felelősséget. Az eljárások megindításának elmaradását maga Székely Lajos vizsgálóbíró is megállapította, aki indokolásában közölte: a kommunisták által

⁵⁷ TÉRFY: i. m. 1132.

⁵⁸ A végzést az előzetes letartóztatások meghosszabbítása tárgyában hozta meg a vizsgálóbíró. HU-BFL-VII.5.c-1919-3298, 3.

⁵⁹ Uo. 1–3.

⁶⁰ Cemegi-kódex 1–2. §; <https://goo.gl/hgSrBw>; www.net.jogtar.hu (2018. 03. 28.)

⁶¹ HU-BFL-VII.5.c-1919-3298, 2.

⁶² NAGY: i. m. 116.

megtartott rendezvények megvalósítják a *Csemegi-kódex* 171–172. §-ban⁶³ szabályozott izgatás törvényi tényállását, azonban egyetlen esetben sem rendelték el a nyomozást ezekben az ügyekben.⁶⁴ A visszamenőleges hatály kérdése még felvet további jogi problémákat, de azt a későbbiekben fejtem ki.

4. A TÖRVÉNYI TÉNYÁLLÁS MEGÁLLAPÍTÁSA

A vádemelés megtételéhez szükséges legfontosabb döntés annak megállapítása, vajon a gyanúsítottak elkövetési magatartásukkal mely törvényi tényállást valószínűsítették meg, ami e bűncselekmény kapcsán több problémát is felvet. A sajtóban már 1919 februárjában megjelentették azokat a deliktumokat, amelyek tárgyában nyomozott a rendőrség: ez a *Csemegi-kódex* 152. §-a szerinti lázadás,⁶⁵ 171. §-a szerinti izgatás,⁶⁶ 282. §-ban meghatározott gyilkosságra való felbujtás,⁶⁷ végül pedig a néptörvény 1. és 3. §-a által szabályozott köztársaság ellen való szövetkezés és izgatás volt.⁶⁸ Azonban fontosnak tartom kiemelni, hogy az elsődleges levéltári forrásokban ezen tényállásoknak egy jelentős része nem található meg, így okkal feltételezhető ezeknek az információknak a hipotetikus jellege. A törvényeknek a történeti tényállással való összehasonlításával megállapítható a szabályozott bűntettek hasonlósága a *Népszava* székháza előtti eseményekkel, viszont az ügyészégi iratokból az is kitűnik, hogy Halász Lajos főügyész nem köztörvényesként, hanem politikai vádlottként szándékozta a budapesti törvényszék elé állítani Kun Bélát és társait, ezért némileg eltérő tényállások kapcsán kérte a vizsgálat elrendelését a március 17-én a Székely Lajos vizsgálóbírónak címzett végzésében. E szerint az irat szerint a büntetőkódex 127. § (2) pontja szerinti felségsértés, valamint a 131. §-ban szabályozott erre irányuló szövetség,⁶⁹ végül a néptörvény 1. §-ban meghatározott államfelforgatás és 3. § által szabályozott államfelforgatásnak a nyilvánosan vagy a sajtó útján való elkövetésének⁷⁰ alapos gyanúja miatt kérte a nyomozás folytatását.⁷¹ Megjelölte még a hatályos büntető törvénykönyv 70. §-át, ami a

⁶³ TÉRFY: i. m. 1007.

⁶⁴ HU-BFL-VII.5.c-1919-3298, 2.

⁶⁵ TÉRFY: i. m. 1006.

⁶⁶ Uo. 1007.

⁶⁷ Uo. 1006.

⁶⁸ *Pesti Hírlap* 41. évf. 47. sz. 5.

⁶⁹ TÉRFY: i. m. 1002–1003. Fontos megjegyezni, hogy az új néptörvény 9. §-sa hatályon kívül helyezte a *Csemegi-kódex* 126–127. §-ban pónalizált felségsértés büntetést, a 139–141. §-ban szabályozott, a királyi ház és a királyi ház tagjainak büntetőjogi védelmét biztosító törvényi tényállásokat, továbbá a király megsértéséről és a királyság intézményének megsértéséről szóló 1913. évi XXXIV. törvényt. Csak a 127. § (2) bekezdését hagyta meg. ANGYAL: i. m. 58.

⁷⁰ *Belügyi Közlöny*, 1919/7, 290–292.

⁷¹ HU-BFL-VII.5.c-1919-3298, 11–12.

tettes büntetőjogi fogalmát tartalmazta,⁷² kifejezve véleményem szerint azt, hogy a párton belül betöltött titulusoktól függetlenül valamennyi elkövetőt önálló tettesként akarja kezelni a büntetőeljárás során, lehetőséget adva ezáltal a súlyosabb büntetési tétel kiszabásának.

E két tényállásnak a nyomozás során való mérlegelése már a vádemelésre irányuló vizsgálat előtt is megjelent, mert a budapesti törvényszéki vádtanács 1919. március 6-án kelt végzésében is vizsgálat tárgyává tette a két bűncselekményre vonatkozó szabályozást. Indokolásában kifejtette: amennyiben kérdésessé válna az új rendtörvény alkalmazása, akkor sem kétséges a felelősségre vonás szükségessége, mert a gyanúsítottak korábbi elkövetési magatartásaikkal több alkalommal is megvalósították a felségsértés még hatályban maradt bűncselekményi alakzatát.⁷³ Ezt az óvatosságot álláspontom szerint két körülmény indokolta: ez volt az első jelentős büntett, amellyel kapcsolatban alkalmazták a néptörvényt, így kialakult bírói gyakorlat nem kötődött hozzá, emellett pedig a fent már problémaként említett visszamenőleges hatály kérdését így kívánták feloldani, hiszen formai szempontból nem lehetett volna olyan törvényt alkalmazni a büntetőeljárás során, ami az elkövetés időpontjában még nem volt hatályban. Fontos még megemlíteni továbbá, hogy más jogpolitikai indoka is volt a felségsértés és az államfelforgatás eseteinek törvényi tényállásait egymás mellé állítani: ugyanis ha a vádhatóság fenntartotta volna álláspontját, hogy 1918 novembere és 1919 februárja közötti valamennyi kommunista szervezkedéssel szemben vádat emelhetett volna, és a bizonyítékok alátámasztják mindkét bűncselekmény fennállását, akkor meg lett volna a lehetőség a folytatólagoosság megállapítására és az ügyegyesítés elrendelésére, amit már a fentiekben megemlítettem.

5. A BÜNTETŐELJÁRÁS ZAVARTALAN LEFOLYÁSÁT GÁTLO POLITIKAI TÉNYEZŐK

A *Népszava* ostroma igen nagy sajtóvisszhangot kapott, ami már februárban odáig fajult, hogy az újságokban megjelent híreket Károlyi Mihály köztársasági elnök sem hagyhatta szó nélkül, így befolyásolva ezzel a nyomozó hatóságok munkáját. Így véleményem szerint nem csupán a Tanácsköztársaság kikiáltása hiúsította meg a bűncselekmény elbírálását, hanem az akkori politikai közeg is, ami lehetőséget adott Kun Bélának arra, hogy az Országos Gyűjtőfogház falain belül is folytassa tevékenységét, ami Böhm Vilmos hadügyminiszter és Garami Ernő kereskedelmi miniszter szerint ekkor volt a legsikeresebb.⁷⁴

⁷² TÉRFY: i. m. 998.

⁷³ HU-BFL-VII.5.c-1919-3298, 6.

⁷⁴ BÖHM: i. m. 184; GARAMI: i. m. 104.

Az első botrányt *Az Est* napilap okozta azzal, hogy állítólag az egyik tudósító jelen volt a fogházban, amikor a letartóztatott kommunista vezetőket a Markó utcai fogházba szállították. Ezáltal elmondása szerint szemtanúja volt Kun Béla rendőri bántalmazásának, amiről igen empatikusan számolt be: „*megjelenik cipőben, nadrágban, meztelen felsőtesttel, amelyet pirosra festett a leömlő vér, ugyancsak vértől átázott arccal, orvosilag lenyírt hajjal, bezúzott fejjel egy középtermetű, kövér arcú, angolosra nyírott, szőke bajuszú ember: Kun Béla.*” Emellett lehetőséget adott László Jenő ügyvédnek a nyilatkozattételre, aki a büntett elkövetését nem a KMP-re, hanem a „*tiszti ellenforradalmárookra*” hárította át.⁷⁵ A *Népszava* súlyosan elmarasztalta a cikk íróját, kifejtve: „*a hazugság, gázság és cinizmus teteje, amit az Est művelt, ez elsőrendű forradalmi tény.*”⁷⁶ Ez az elfogultság az alapvetően kormánypárti napilap részéről valószínűleg annak a ténynek volt betudható, hogy Vágó Béla kommunista párttag a letartóztatását megelőzően *Az Est* munkatársa volt.⁷⁷

Az állítólagos súlyos testi sértésről való beszámolót követően Károlyi Mihály arra utasította a hatóságokat, hogy a letartóztatottnak politikai foglyoknak járó jogokat biztosítsanak a fogház épületén belül, ami a *Csemegi-kódex* szerint egy privilegizáltabb büntetési nem⁷⁸ volt a többi végrehajtási fokozattal szemben.⁷⁹ Ezért többek között a foglyok látogatási engedélyt kaptak, így kapcsolatot tarthattak családtagjaikkal és az SZDP radikális nézeteit valló tagjaival, az épületen belül pedig szabadon mozoghattak.⁸⁰ A köztársasági elnök eljárása megosztotta a minisztertanács tagjait: Nagy Vince belügyminiszter önéletrajzában megemlékezett arról, amikor Károlyi az ő segítségével akart párnát és paplant küldeni a gyanúsítottaknak, amit ő határozottan visszautasított.⁸¹ Juhász Nagy Sándor igazságügyi miniszter is hibaként értékelte ezeket az intézkedéseket, szerinte ezáltal

⁷⁵ *Az Est* 1919, 10. évf. 46. sz. 4. A cikket a további újságok is átvették, közölte például a *Pesti Hírlap* is. *Pesti Hírlap* 1919, 41. évf. 46. sz. 2. Böhm Vilmos emlékirataiban is elismerte, hogy *Az Est* tudósítása szimpátiát keltett a munkásság körében a KMP felé. BÖHM: i. m. 182.

⁷⁶ *Népszava* 1919, 47. évf. 46. sz. 2.

⁷⁷ NÁNÁSSY: i. m. 25.

⁷⁸ A századforduló előtt a politikai bűnelkövetőket élesen elhatárolták az ún. köztörvényes bűnözőktől, tekintettel arra, hogy ebben az esetben különböző értékek, elképzelések ütköztek egymással. E nézet szerint politikai elítéltnek minősült többek között Kossuth Lajos, az aradi tizenhárom vértanú, vagy gróf Batthyány Lajos, az első felelős magyar miniszterelnök. Az itt bemutatott „privilegizált” pozíciót támasztja alá többek között a *Csemegi-kódex*be foglalt államfogház büntetési nem, amelyet a miniszteri indokolás szerint a politikai deliktumok elleni szankcióként vettek fel a Btk. rendelkezései közé. Azonban a XX. század első felében ellentétes tendencia figyelhető meg, az I. világháborúnak, legfőképpen pedig az 1919. március 21-én kiáltott Tanácsköztársaságnak köszönhetően. DRÓCSA: i. m. 12–13.

⁷⁹ Uo.

⁸⁰ *Az Est* 1919, 10. évf. 48. sz. 6.

⁸¹ NAGY: i. m. 124.

a kommunisták „a köztársasági elnök pártfogoltjaként léptek fel”.⁸² Ezt a nézetet Nánássy György ugyancsak osztotta.⁸³ Példáját sajnálatosan több politikus is követte, megemlíthető például Pogány József, a Katonatanács elnöke, aki szót emelt a minisztertanácson a rendőri brutalitásokkal szemben, és egy erre irányuló vizsgálat lefolytatását kezdeményezte. Ezzel egy időben érdekes módon egyre több fogoly emelt panaszt a bántalmazások miatt.⁸⁴

Az igazságszolgáltatási szervek elleni fellépések végül nem maradtak válasz nélkül: 1919 márciusában a karhatalom, a rendőrség és a védőrség egy bizottságot állított össze azzal a kéréssel, hogy szüntessék meg a rendőri bántalmazások tárgyában indított belső vizsgálatot, mert az csupán a „tömeg indulat kitörései voltak”. Dietz rendőrfőkapitány a köztársasági elnökhöz irányította őket, aki mélyen elítélte magatartásukat.⁸⁵

6. A BÜNTETŐELJÁRÁS MEGSZÜNTETÉSE

A *Népszava* székháza előtt elkövetett bűncselekmény tettesei felelősségre vonásának az elmaradására lényegében egy külpolitikai esemény miatt nem kerülhetett sor: 1919. március 20-án Fernand Vyx alezredes személyesen adta át Károlyi Mihálynak a később róla elnevezett jegyzéket,⁸⁶ amely az 1918. november 13-án aláírt belgrádi fegyverletételi egyezményel⁸⁷ ellentétesen, sőt kifejezetten hátrányosan állapította meg Magyarországgal szemben a kialakítandó demarkációs vonalat, gyakorlatilag egy újabb ideiglenes határvonalat hozva létre ezáltal.⁸⁸ A köztársasági elnök így nem látott más megoldást a kormány lemondásán kívül azzal a további elképzeléssel kiegészítve, hogy egy szociáldemokrata minisztertanács lépjen a helyébe, remélve ezzel az antant hatalmak szimpátiájának az elnyerését.⁸⁹ Ezen a napon további döntések meghozatalára nem került sor.⁹⁰

Másnap, március 21-én a kormány lemondását követően Böhm Vilmos⁹¹ hadügyminiszter utolsó előterjesztésében tolmácsolta az SZDP azon kérését, hogy a

⁸² JUHÁSZ NAGY: i. m. 471.

⁸³ NÁNÁSSY: i. m. 16.

⁸⁴ *Az Est* 1919, 10. évf. 48. sz. 6; *Pesti Hírlap* 1919, 41. évf. 48. sz. 1.

⁸⁵ *Pesti Hírlap* 1919, 41. évf. 50. sz.

⁸⁶ ORMOS MÁRIA: *Padovától Trianonig*. 1984, Kossuth Kiadó, Budapest, 160–187.

⁸⁷ Uo. 26–75.

⁸⁸ GRATZ: i. m. 85; GRATZ (1921): i. m. 26; GARAMI: i. m. 109; BÖHM: i. m. 238.

⁸⁹ JUHÁSZ NAGY: i. m. 489; GARAMI: i. m. 110.

⁹⁰ JUHÁSZ NAGY: i. m. 489.

⁹¹ A hadügyminiszter önéletrajzában tagadta a kezdeményezést, szerinte az ötlet egy bizonyos Tombor ezredes nevéhez kötődik, majd a Vyx-jegyzék ismertetését követően Károlyi ajánlotta fel a kommunistákkal való megbékélés lehetőségét. Csak ezeknek a lehetőségeknek a

rendkívüli helyzetre való tekintettel bocsássák szabadon a kommunistákat. Ennek végrehajtása Juhász Nagy Sándor igazságügyi miniszter hatáskörébe tartozott, aki ehhez hozzájárult azzal két módosítással kiegészítve az elhangzottakat: a zavargások elkerülése végett ezt a határozatot ne ő, hanem az új minisztertanács hajtsa végre, nyilván egy esetleges rossz döntésből fakadó felelősséget áthárítva ezáltal. További meglátása szerint az eljárás megszüntetése akkor lenne jogszerű, ha Károlyi köztársasági elnök eljárási kegyelmet biztosítana a gyanúsítottaknak. Hivatalosan a szabadon bocsátásokról a kormány egyhangú támogató döntést hozott, ami aznap este kérelem formájában akarták az államfőnek benyújtani,⁹² de az események végül ezt nem tették lehetővé. Ezt követően az igazságügyi miniszter utasította Váry Albert államügyész-helyettest Kun Béla és további 41 kommunista szabadon bocsátásának elrendelésére, aki Székely Lajos vizsgálóbírónak szóban indítványozta a végrehajtást. A vizsgálóbíró a szabadon bocsátásokat azonnal elrendelte, személyesen kezdve meg azokat az Országos Gyűjtőfogházban. Az államügyész-helyettes azonban Pogány József katonai parancsnoktól még egy szóbeli utasítást kapott a szabadon bocsátások elrendelése kapcsán, mégpedig, hogy személyesen legyen jelen a kommunisták elengedésének ideje alatt. Ezért este 8 és 9 óra között két katona kíséretében jelent meg a fogházban, ahol először szóban ismertette a gyanúsítottakkal a kormány döntését, akik azt megelégedve fogadták.⁹³

Összességében látható, hogy a tettesek ily módon való szabadon bocsátásával kapcsolatban két súlyos probléma vetődött fel: egyrészt önmagában egy szerencsétlen külpolitikai helyzet nem szolgálhat alapul sem köztörvényes, sem pedig politikai bűncselekményekkel gyanúsított előzetes letartóztatásának megszüntetésére, másrészt ez az eljárás egyáltalán nem felelt meg a Bp. 147. § (2) bekezdésének. Ugyanis a már korábban említett március 17-én kelt államügyési végzésben Halász Lajos a törvényi tényállások megállapításán kívül vizsgálati fogságot is elrendelt a kommunista párt tagjaival szemben.⁹⁴ Az előzetes letartóztatás viszont a Bűnvádi Perrendtartás szerint csak akkor szüntethető meg, ha a gyanúsítottal szemben nem emeltek vádat, ha nem rendeltek el vizsgálati fogságot, illetve ha az előzetes letartóztatás időtartamát nem hosszabbították meg.⁹⁵ A szóbeli utasítások formájában tett intézkedések további problémaként felvetik az utólagos írásba foglalását a határozatoknak. Ennek hatására jöhetett létre az a körülmény, hogy Kun Bélának két rabkönyvet állítottak ki, mindkét alkalommal más jogcímet megnevezve a szabadon bocsátás okaként: az egyik szerint a budapesti törvényszék ha-

felvetülését követően támogatta Kunfi Zsigmond közoktatásügyi miniszterrel együtt az eljárás megszüntetését. BÖHM: i. m. 240–242.

⁹² MNL-K27, március 21, 32–33.

⁹³ HU-BFL-1919-IV-3-120, 16, NÁNÁSI: i. m. 37.

⁹⁴ HU-BFL-VII.5.c-1919-3298, 11.

⁹⁵ TÉRFY: i. m. 1156.

tározata,⁹⁶ a másik dokumentum szerint pedig a Katonatanács döntése miatt szűnt meg a fogva tartás.⁹⁷ Maga az eljárás végül is március 24-én azzal szűnt meg, hogy Váry Albert indítványozta a büntetőeljárás megszüntetését a „*megváltozott politikai viszonyokra*” való hivatkozással⁹⁸ ami egyértelműen azért történt, mert Kun Béla társaival március 21-én államcsínnnyel átvették a hatalmat, bevezetve ezzel az ún. proletárdiktatúrát Magyarországon.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] ANGYAL PÁL: Büntetőjogszabályaink és a magyar Népköztársaság. *Jogtudományi Közlöny* 1918, 53. évf. 49. sz., 50. sz. 1919, 54. évf. 1. sz. 2. sz. 13–14, 3. sz. 20–21, 8. sz.
- [2.] *A magyar forradalmi munkásmozgalom története.* 1979, Kossuth Könyvkiadó, Budapest.
- [3.] *Az Est*, 1919, 10. évf. 46. sz.
- [4.] *Az Est*, 1919, 10. évf. 47. sz.
- [5.] *Az Est*, 1919, 10. évf. 48. sz.
- [6.] *Belügyi Közlöny*, 1919/7, 290–292.
- [7.] BORSÁNYI GYÖRGY: *Kun Béla – Politikai életrajz.* 1979, Kossuth Kiadó, Budapest.
- [8.] BÖLÖNY JÓZSEF: *Magyarország kormányai 1848–1992.* 1992, Akadémiai Kiadó, Budapest.
- [9.] BÖHM VILMOS: *Két forradalom tüzeiben.* 1923, Bécs, Bécsi Magyar Kiadó.
- [10.] DRÓCSA IZABELLA: Az állami és társadalmi rend hatályosabb védelméről szóló 1921. évi III. törvény elhelyezése a XX. századi magyar büntetőjogi rendszerben. *Iustum, Aequum, Salutare* 2017, 13. évf. 2. sz.
- [11.] DRÓCSA IZABELLA: Rendtörvények a XX. századi Magyarországon, különös tekintettel a Demokratikus államrend és a köztársaság védelméről szóló 1946. évi VII. törvényre. In KONCZ ISTVÁN–SZOVA ILONA (szerk.): *PEME XIV. PhD-konferencia.* 2017, PEME, Budapest.
- [12.] EDVI ILLÉS KÁROLY: A népköztársasági államforma védelméről. *Jogállam*, 1919.
- [13.] GARAMI ERNŐ: *Forrongó Magyarország.* 1922, Leipzig–Wien, Pegazus.
- [14.] GRATZ GUSZTÁV (szerk.): *A bolsevizmus Magyarországon.* 1921, Franklin-társulat, Budapest.
- [15.] GRATZ Gusztáv: *A forradalmak kora – Magyarország története 1918–1920.*
- [16.] HAJDU TIBOR: *Károlyi Mihály – Politikai életrajz.* 1978, Kossuth Kiadó, Budapest.
- [17.] HU-BFL-VII.5.c-1919-3298.
- [18.] HU-BFL-1919-IV-3-120, 10.
- [19.] HU-BFL-VII.5.c-1919-3298, 3.
- [20.] HU-BFL-VII.102a-fogoly-1919-885.
- [21.] HU-BFL-VII.101.e-fogoly-III-2490.

⁹⁶ HU-BFL-VII.102a-fogoly-1919-885.

⁹⁷ HU-BFL-VII.101.e-fogoly-III-2490.

⁹⁸ HU-BFL-1919-IV-3-120, 16.

- [22.] JUHÁSZ NAGY SÁNDOR: *A magyar októberi forradalom története*. 1945, Szikra, Budapest.
- [23.] KÁROLYI MIHÁLY: *Hit, illúziók nélkül*. 2013, Európa, Budapest.
- [24.] KOVÁCS KÁLMÁN: Államjogi változások a Magyar Népköztársaság idején. *Jogtudományi Közlöny* 1969, 24. évf. 2–3. sz.
- [25.] LŐW TÓBIÁS (szerk.): *A magyar büntető törvénykönyv a büntettekről és vétségekről (1878:5. tcz.) és teljes anyaggyűjteménye, I–II. kötet*. 1880, Pesti Könyvnyomda-részvénytársaság, Budapest.
- [26.] MNL – K27, január 23.
- [27.] MNL – K27, február 7.
- [28.] MNL – K27, február 20.
- [29.] MNL – K27, február 20.
- [30.] MNL – K27, március 21.
- [31.] NAGY SZABOLCS: Igazságosság vagy jogbiztonság? Rendszerváltozások utáni büntetőjogi felelősségre vonások a 20. századi magyar történelemben. In *Doktori Műhelytanulmányok*. 2017, Győr, SZIE Doktori Iskola.
- [32.] NAGY VINCE: *Októbertől októberig*. Európa História, 1991.
- [33.] NÁNÁSSY GYÖRGY: *Károlyi Mihály bűnei*. 1919, Pozsony, Wigand.
- [34.] NÁNÁSSY GYÖRGY: *Miért léptem ki a magyarországi kommunista-pártból?* 1919.
- [35.] NÁNÁSI LÁSZLÓ: *A jogrend szolgálatában: Váry Albert élete és működése 1875–1953*. 2015, Budapest, Legfőbb Ügyészség.
- [36.] *Népszava*, 1918, 46. évf. 293. sz.
- [37.] *Népszava*, 1918, 46. évf. 297. sz.
- [38.] *Népszava*, 1919, 47. évf. 46. sz.
- [39.] ORMOS MÁRIA: *Padovától Trianonig*. 1984, Kossuth Kiadó, Budapest, 160–187.
- [40.] *Pesti Hírlap*, 1919, 41. évf. 35. sz.
- [41.] *Pesti Hírlap*, 1919, 41. évf. 45. sz.
- [42.] *Pesti Hírlap*, 1919, 41. évf. 46. sz.
- [43.] *Pesti Hírlap*, 1919, 41. évf. 49. sz.
- [44.] SALAMON KONRÁD: *Nemzeti önpusztítás 1918–1920*. 2001, Korona Kiadó, Budapest, 88.
- [45.] SCHÖNWALD PÁL: *A magyarországi 1918–1919-es polgári demokratikus forradalom állam-és jogtörténeti kérdései*. 1969, Akadémiai Kiadó, Budapest.
- [46.] TÉRFY Gyula: *Igazságügyi Zsebtörvénytár*. 1930, Grill Károly, Budapest, 1154.
- [47.] TÓTH J. ZOLTÁN: A magyarországi rögtönbíráskodásra (statáriumra) vonatkozó anyagi jogi és eljárásjogi szabályozás a XX. században. *Hadtudomány*, (elektr. péld.) 2010.
- [48.] TÓTH J. ZOLTÁN: Rendkívüli büntetőjog és halálbüntetés az 1910-es évek Magyarországon. *Themis*, 2007.
- [49.] <https://goo.gl/hgSrBw> (www.net.jogtar.hu, 2018. március 28.)
- [50.] <https://goo.gl/hgSrBw> (www.net.jogtar.hu, 2018. március 28.)
- [51.] <https://goo.gl/5FRKpj> (www.net.jogtar.hu, 2018. március 28.)
- [52.] <https://goo.gl/5FRKpj> (www.net.jogtar.hu, 2018. március 28.)
- [53.] <https://goo.gl/ZEpsxt> (www.net.jogtar.hu, 2018. március 28.)

A bírói és végrehajtó hatalom összefonódása a 19. századi francia büntető eljárásjogban

Pápai Márta

Szegedi Tudományegyetem

Állam- és Jogtudományi Kar Európai Jogtörténeti Tanszék

e-mail: papaimarti93@gmail.com

Absztrakt

A hatalmi ágak szétválasztását a francia büntető eljárásjogban nem volt egyszerű megvalósítani, és nem is mindig érvényesült teljes mértékben. Előadásomban három jogintézményen keresztül szeretném bemutatni a két hatalmi ág összefonódását: az esküdtszék, a vizsgálóbíró és az ügyészség intézményén keresztül. Az ügyészség és a végrehajtó hatalom összefonódása álláspontom szerint azt jelentette, hogy az ügyészség alá volt rendelve a végrehajtó hatalomnak, így sérült a függetlenség, a pártatlanság elve, amelyre megoldást nyújthat egy külső, független szerv felállítása: a vizsgálóbíró jogintézménye. Azonban a vizsgálóbíró függetlensége az ügyésztől a gyakorlatban nem mindig volt érzékelhető. A vádeszküdtszék megszüntetése után a vádemelésről való döntés az ügyész, a vizsgálóbíró és a vádtanács hatáskörébe tartozott. Az ügyész jelentős mértékben befolyásolta az esküdtszék összetételét is.

Kulcsszavak: esküdtszék, függetlenség, ügyészség, vizsgálóbíró

1. BEVEZETÉS

A hatalmi ágak szétválasztásának elve már megjelent 1789-ben, az Emberi és polgári jogok nyilatkozatában: az Art. 16. kimondja, hogy azon országnak, ahol a jogok nincsenek biztosítva, valamint ahol nem érvényesül a hatalmi ágak szétválasztása, annak alkotmánya sem lehet.¹ A Deklaráció azért is fontos ezen témakör szempontjából, mert itt jelentek meg a szabadságok, amelyek az általam vizsgált jogintézményeket is befolyásolták. Ezenkívül számos büntetőjogi alapelv is fellelhető benne: nem lehet valakit megvádolni, letartóztatni és fogva tartani a törvényben előírt eljárási garanciák figyelmen hagyásával, a nulla poena sine lege elve, a büntetésnek (nyilvánvalóan és szigorúan) szükségesnek (és nem arányosnak!) kell

¹Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Art.16. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789> (2018. 11. 07.)

lennie (strictelement et évidemment nécessaire), ártatlanság vélelme (amely nem a bűnösségből indul ki).²

Sokan foglalkoztak a hatalmi ágak szétválasztásának jelentőségével, közülük csak Montesquieu *A törvények szelleméről* című művét emelem ki. Montesquieu ezen művében a különböző berendezkedésű országokat, ókori birodalmakat elemzi részletesen. A büntetőjog szempontjából érdekes, hogy foglalkozik az arányosság kérdésével, nevezetesen hogy a büntetések arányban legyenek a bűncselekménnyel (crime), illetve egymással.³

Ezenkívül a szabadságokkal is foglalkozik. Az egyenlőségről azt írja, hogy az emberek a köztársaságban és despotikus hatalom fennállta esetén is teljesen egyenlők, a különbség csak abban rejlik, hogy köztársaságban ők jelentenek mindent (értéket képviselnek), míg despotikus hatalom esetén egyformán semminek, egyformán értéktelennek tekintik őket.⁴ Sokszor hivatkoztak a Deklarációra, a különböző szabadságokra tudományos tanulmányokban, mivel nagyon fontos, hogy kimondásra kerültek. Azonban a valóságban is érvényesültek, vagy csak szép elvek maradtak?

Tanulmányomban a hatalmi ágak, azon belül is a bírói és a végrehajtó hatalom összefonódását a 19. századi francia büntető eljárásjogban veszem górcső alá. Ezen aspektusból a következő jogintézmények relevánsak: az esküdtszék, a vizsgálóbíró és az ügyészség. A téma szempontjából fontosnak tartom elemezni az esküdtszék bevezetésének körülményeit, az esküdtszék összetételét, valamint annak hiányosságait. Az esküdtszék létrejöttéhez a hivatásos bírói karból való kiábrándultság, a vizsgálóbíró bevezetéséhez pedig az ügyészség végrehajtó hatalomnak való alárendeltsége, valamint a rendőrséggel szembeni bizalmatlanság nagyban hozzájárult. Tehát különböző jogintézmények hibáit más jogintézményekkel próbálták kiküszöbölni, azonban ezeknek is megvoltak a maguk hiányosságai. Módszertani szempontból a law-in-context elvét is figyelembe veszem, mivel nem elég csak a jogi tényezők vizsgálatára szorítkozni: például az esküdtszék és a vizsgálóbíró jogintézményénél számos pszichológiai tényező, a jogtudósok, valamint a gyakorlati szakemberek véleménye, illetve a sajtó is közrejátszott. A tanulmány célja a különböző hiányosságok bemutatása, a pártatlanság és a függetlenség vizsgálata, valamint az elmélet és annak megvalósulása közötti ellentét feltárása.

² Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Art.7–9.

³ MONTESQUIEU, CHARLES: *De l'esprit des lois*. 1748, Barillot, Genève, 107.

⁴ Uo. 93.

2. AZ IGAZSÁGSZOLGÁLTATÁS ÚJ FORMÁJA: AZ ESKÜDTSZÉK

2.1. Az esküdtszék bevezetése

A Code d'Instruction Criminelle előtt nem volt egységes büntető eljárásjogi kódex. Az 1700-as évek végéig a büntető igazságszolgáltatás szabályozását megosztották: míg a büntetőeljárás rendjét és a bírói szervezetet a királyi rendeletek szabályozták, addig a büntető anyagi jog szabályozásával a nagy francia régiók szokásjoga foglalkozott.⁵ Tehát Franciaországban sem beszélhetünk a büntetőjog egységességéről.

A bírói hatalmi ág, az igazságszolgáltatás szempontjából a laikus bírászkodásnak, az esküdtszéknek nagy volt a jelentősége. Az esküdtszék bevezetésének szükségessége, hasznossága a 18. század végén, a 19. század elején jelentős vitákat keltett Franciaországban. Álláspontom szerint a bírói és a végrehajtó hatalmi ág elkülönülése, valamint az igazságszolgáltatás függetlensége esetén nem lett volna igény az esküdtszék bevezetésére.

A jogalkotók, a filozófusok és a közvélemény is vonzónak találta az esküdtszék, például Montesquieu *A törvények szelleméről* című művében helyesnek találta azt, hogy népből való emberek, akik folyamatosan cserélődnek, rövid ideig lássanak el esküdti feladatokat, úgy, mint az angoloknál. Az esküdtszék megtestesítette a népszuverenitást, és egyben a demokrácia szimbóluma volt.⁶

„Úgy látom, mondta Robespierre, vitathatatlan, hogy az esküdtek a szabadság legfontosabb alappillérei: e nélkül a jogintézmény nélkül nem hihetem, hogy szabad vagyok, bármilyen is legyen az ország alkotmánya.”⁷ A forradalmi eszméknek köszönhető, hogy a francia büntető eljárásjogba átültették az esküdtszékét.⁸

Legelőször egy lyoni képviselő érvelt az alkotmányozó nemzetgyűlésben az esküdtszék mellett, míg végül 1790. április 30-án született meg a Nemzetgyűlés keretén belül a döntés annak bevezetéséről, de fontos kiemelni: csak büntetőügyek-

⁵ POKOL BÉLA: Büntetőjogdogmatika-történeti elemzések. *Jogelméleti Szemle/Journal of Legal Tehory* 8 2007, 3, 7.

⁶ HANS, P. VALERIE – GERMAIN, M. CLAIRE: The French Jury at a Crossroads. *Chi.-Kent L. Rev.* Vol. 86:2. 2011, 740.

⁷ KORICHI, MOHAMED: La question du jury criminel (Etude comparée France – Algérie). *Revue El Bahith* numéro 04, 2006. 1. http://rcweb.luedld.net/rc4/19_OGX%20Korichi%20taleb_F_Ok.pdf 1. (2016. 10. 15.)

⁸ Uo. 1.

ben lehetett alkalmazni, polgári ügyekben nem.⁹ Bár eleinte az angol esküdtszéket honosították meg, később egyre inkább eltértek annak szabályaitól.¹⁰

Az esküdtszék bevezetésével az emberek szuverenitását akarták kifejezésre juttatni. Ez azon a feltételezésen alapult, hogy a polgárbírók a józan észnek (common sense) köszönhetően alkalmasak az igazságszolgáltatásra.¹¹

Mégis miért került bele a napóleoni bünvádi perrendtartásba ez az ítélkezési forma? Napóleon hivatásszerű, magasan képzett bírókat szeretett volna, mégis meghagyta az esküdtszékeket, mivel ezen ítélkező fórum a forradalom gyermeke volt, nem merte megszüntetni végül. Azonban felállította az úgynevezett cour spéciale-okat, azaz katonai bíróságokat, amelyek többek között politikai bűncselekmények esetén jártak el, ezeket nem állt szándékában laikus emberek ítélkezésére bízni.¹² Bár annak ellenére fenntartotta Napóleon az esküdtszéket, hogy sok hivatásos bírót ezt kifogásolta (angol eredet, forradalmi eszmék, tapasztalatlanság), mégis jelentősen korlátozta annak hatalmát, hatáskörét. A jury csak tárgyalási szakban járhatott el, de mielőtt a per ebbe a szakaszba ért, három hivatásos fórum is szerepet kapott: az ügyészek, a vizsgálóbírók és a chambres de mises en accusation (ezt a grand jury helyére hozták létre, vádtanácsnak lehet fordítani).¹³

2.2. Az esküdtszék összetétele

A cour d'assises két részből tevődött össze: a hivatásos bírókból (la magistrature) és az esküdtekből (le jury). Minden ügyben a jury döntött arról, hogy a vádlott bűnös-e vagy sem, míg a magistrature csak a törvény alkalmazására/betartására volt köteles figyelni az ülés folyamán.¹⁴ Ez utóbbi azt jelenti, hogy a magistrature feladata volt a jury határozatának és a törvények alkalmazásának összeegyeztethetőségét biztosítani; továbbá a következőekben leírtakat kellett megvizsgálnia: megállapította, hogy visszaeső-e a tettes; döntött arról, hogy született-e közvád, vagy felfüggesztették, vagy elévülés vagy amnesztia következtében megszüntet-

⁹ BADÓ ATTILA: Nép szava Isten szava? A francia esküdtszék dilemmái. *Jogelméleti Szemle* 2000/1., 6.

¹⁰ GORPHE, FRANÇOIS: Reforms of the Jury-System in Europe. France and Other Continental Countries. *Journal of Criminal Law and Criminology* Volume 27/1936. Issue 2 Article 1, 155.

¹¹ DONOVAN, JAMES M.: Magistrates and Juries in France. 1791–1952. *French Historical Studies* Vol. 22, No. 3 (Summer, 1999), Duke University Press, 379.

¹² HANS-GERMAIN: i. m. 744.

¹³ DONOVAN: i. m. 381–383.

¹⁴ BOEUF, FRANÇOIS: *Sur le droit pénal (Code pénal et Code d'instruction criminelle)*. 1882, Dauvin Frères, Libraires-éditeurs, 26, rue Soufflot, Neuvième édition, Paris, 335.

ték-e az eljárást vagy res iudicata állt-e fenn. Tehát „a magistrature jogkérdésben döntött, míg a jury ténykérdésben határozott.”¹⁵

A magistrature-t kezdetben 5 bíró alkotta, később 1831-ben azonban 3-ra csökkentették a számát (art. 252).¹⁶ Azokban a département-okban, ahol fellebbviteli bíróság ülésezett, a 3 bíró annak tagjai közül került ki, amelyből az egyik elnök, a másik kettő pedig ülnök lett (art. 252). A többi département-ban, az elnök a fellebbviteli bíróság egyik tagja, a 2 ülnök pedig vagy a fellebbviteli bíróság tagjai (ha az elnök alkalmasnak ítélte őket arra, hogy delegálják őket az adott ügyben), vagy azon elsőfokú bíróság elnökei vagy tagjai közül kerültek ki, ahol az üléseket tartották (art. 253). Angliában az üléseken egyesbíró elnökölt, tehát ott nem volt jellemző, hogy több bíró vett részt az esküdtszék munkájában.¹⁷

Arra, hogy a franciáknál miért nem egyesbíró volt, a francia nép történelme is magyarázatul szolgálhat. A teória természetesen az volt, hogy három bíró jobb, mint egy, így több biztosíték rejlik az igazságszolgáltatás rendszerében, hiszen több szem többet látott, a jogbiztonság érzetét fokozta ez az elmélet. Azonban a gyakorlat azt mutatta (nemcsak a francia bíróságokra, de az amerikai bíróságokra is jellemző volt, hogy több bíró dolgozott), hogy bár így többfelé oszlott a rájuk háruló felelősség, ugyanakkor valójában épp az ellenkezője valósult meg: ahelyett, hogy több biztosítékkal lett volna körülbástyázva az igazságszolgáltatás, éppen hogy kevesebb védelmet nyújtott az állampolgárok számára. A gyakorlat azonban azt mutatta, hogy a francia bíróságokon az elnök végezte el az összes munkát. A másik két bírónak, akik elvileg azt a funkciót töltötték volna be, hogy segítsék a munkáját, nem sok feladatuk volt. Ritkán beszéltek az elnöklő bíróhoz a tárgyalás folyamán; csak akkor, amikor eljött a tanácskozás ideje, amely a büntetésről szól, és ekkor megkérdézték a véleményüket.¹⁸ Álláspontom szerint elegendő lett volna egy bíró is, aki az esküdtek mellett ellátja ezt a funkciót, a három hivatásos bíró részvétele nem biztos, hogy indokolt.

A jury ezzel szemben helyi lakosokból vagy állampolgárokból felállított bizottság volt, amelynek tagjai ideiglenes mandátummal (megbízással) rendelkeztek azért, hogy lelkiismeretük és esküjük alapján megítélik, hogy a vádlott bűnös-e vagy sem.¹⁹

¹⁵ Uo. 355–356.

¹⁶ Code d’Instruction Criminelle de 1808. https://ledroitcriminel.fr/la_legislation_criminelle/anciens_textes/code_instruction_criminelle_1808/code_instruction_criminelle_2.htm (2018. 11. 07.)

¹⁷ BOEUF: i. m. 336.

¹⁸ FERRARI, ROBERT: The Procedure in the „Cour d’Assises” of Paris. *Columbia Law Review* Vol. 18, No. 1. Jan. 1918, 43.

¹⁹ BOEUF: i. m. 337.

2.3. Az esküdtszék hiányosságai

A francia jurynek azonban voltak hiányosságai. Az egyik ilyen hiányosság az volt, hogy a tények, ténykérdések túlságosan is a középpontba kerültek, az esküdtekhez intézett kérdések megszorodtak, és végül a tények egymással ellentétesek lettek, ami megnehezítette az igazságszolgáltatást. Álláspontom szerint ideális esetben az esküdtszéknek egyenlő mértékben kellett volna foglalkoznia a tényekkel és a jogi kérdésekkel, mivel a ténykérdések túlzott vizsgálata egyrészt a perek elhúzó-dásához vezethet, másrészt a sok irreleváns tény között könnyen elveszhet a valódi jogi probléma. Tehát a ténykérdések vizsgálata kétségtelenül fontos, de nem elhanyagolható a jogi kérdések eldöntése sem. Franciaországban az esküdtszéki határozatok nagy részét azért semmisítették meg, mert a kérdéstételek hibásak, hiányosak voltak.²⁰ Egy másik nagy hibája az volt, hogy az esküdteket szorosan az elnök által teendő kérdésekhez kötötték. Az angol rendszerben ez sosem volt így, mert az a jogbiztonságot veszélyeztette volna.²¹

Az esküdteknél nem teljesen érvényesült az egyenlőség elve, ugyanis a meghatározott foglalkozásokhoz, illetve cenzushoz volt kötve az, hogy valaki esküdtté válhasson.

Napóleon félt az esküdtszékektől. A trónja túl bizonytalan volt még a Code d'Instruction Criminelle tervezetének elkészítésekor. Büntető eljárásjogi kódexében azon személyek körét, akik esküdtek lehettek, nagyon szűken határozták meg, tehát le volt szűkítve azoknak a köre, akik a különböző listákra kerülhettek.²²A Code d'Instruction Criminelle valóban bizonyos társadalmi rétegekhez kötötte az esküdtté válást, hét kategóriát sorolt itt fel a törvény: 1. választási körzetek tagjai; 2. a département-ban lévő 300 legtöbb adót fizető lakos; 3. a közigazgatásban lévő tisztviselők Napóleon (l'Empereur) kinevezése alapján; 4. akik egy vagy több doktori vagy licenciátusi fokozatot szereztek a jogi, orvosi, természettudományi vagy szépirodalmi egyetemen, rendes vagy levelező tagja a francia Akadémiának és más tudományos, kormány által elismert tudós társaságoknak; 5. közjegyzők; 6. a bankárok, nagykereskedők és kereskedők, akik annyi iparüzési adót fizetnek, mint az első két osztályba soroltak; 7. a közigazgatás alkalmazottjai, feltéve hogy legalább 4000 frank fizetéssel rendelkeznek.²³ Ez egy taxatív felsorolás, a törvény azonban tett egy kivételt: azok, akik egyik osztályba se illettek bele, de szerették volna az esküdti feladatokkal járó megbecsülést élvezni, azért, hogy

²⁰ RÉSŐ ENSEL SÁNDOR: *Az esküdtszék Magyarországon*. 1867, kiadja Heckenast Gusztáv, Pest, 23–24.

²¹ Uo. 25.

²² BALDWIN, SIMEON EBEN: *The French Jury System*. *Michigan Law Review* Vol. 2, No. 7, Apr. 1904, 597.

²³ Code d'Instruction Criminelle de 1808, Article 382.

felkerüljenek a listára, igényt kellett előterjeszteniük a prefektusnál. A prefektus előzetes információkat gyűjtött, és amennyiben ezek az információk a kérelmező tekintetében kedvezőek voltak, a prefektus a belügyminiszter elé terjesztette a kérelmet, aki engedélyezhette azt. A prefektus hivatalból is előterjeszthette a belügyminiszternek a kérelmet.²⁴ Tehát az esküdtté válás terén mindenki egyenlő volt, de akadtak egyenlőbbek.

Az esküdtek addig, amíg ülészetek, semmilyen díjazást nem kaptak, tehát lényegében ingyen dolgoztak. Csak az útiköltségek megtérítését igényelhették, semmit nem kaptak munkájuk ellentételezéseként. Eközben pedig a családjukat el kellett tartaniuk valahogyan. Leydet szenátor felvetette azt a gondolatot, hogy az esküdtek kapjanak egy kis kompenzációt munkájukért, nem többet, mint napi 10 frankot, de ezt egyesek kritizálták, mivel ez az összeg túl kevés volt ahhoz, hogy egy munkásember elartsa a családját otthon, míg ő egy távoli városban tartózkodott, szerintük jobb lenne, ha minden munkásembert felmentenének az esküdti feladatok ellátása alól. A szerző nem ért egyet ezzel az állásponttal, ugyanis a modern társadalomban a munkásembert ugyanúgy kell kezelni, mint bárki más, tehát érvényesülnie kell az esélyegyenlőségnek, és egyébként is épp erre voltak a különböző szakszervezetek forrásai, hogy támogassák a munkásokat például ilyen esetben, amikor esküdti feladatokat kellett ellátniuk.²⁵ Itt is láthatjuk tehát, amire a bevezetésre utaltam: az egyenlőséget kétféleképpen is lehet értelmezni.

Visszatérve a napóleoni kódexhez, Császári Őfelsége fenntartotta magának azt a jogot, hogy azon esküdteket, akik dicséretes buzgalmat tanúsítanak, megfelelő jutalomban részesítse tiszteletre méltó tanúbizonyságukért.²⁶ A híres olasz jogtudós (aki teljes mértékben ellenezte a francia jogintézmények olasz jogba történő átültetését) a kódex ezen szakaszát különösen aggasztónak találta: értelmezése szerint a „dicséretes buzgalmon” azt kell érteni, hogy minél több marasztaló ítéletet hozzon az esküdtszék.²⁷

A franciák félelme az esküdtszék fenntartásával kapcsolatban nem volt alaptalan, egy idegen testet, jogintézményt bevezetni egy jogrendszerbe sosem egyszerű feladat, ezt támasztják alá a fentiekben kifejtett problémák, nehézségek is.

Alapjában véve jól működik ez a jogintézmény a mai napig, egyedül a jakobinus diktatúra alatt voltak jelentős defektusok,²⁸ mai szemmel azt lehet állítani, hogy jó, hogy Napóleon az esküdtszék fenntartása mellett döntött.

²⁴ Uo. 386.

²⁵ BALDWIN: i. m. 599.

²⁶ Code d'Instruction Criminelle de 1808, Article 391.

²⁷ CARRARA, FRANCESCO: *A büntető jogtudomány programja*. 1879, A Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó-hivatala, Budapest, 283.

²⁸ BADÓ: i. m. 7.

3. A VÉGREHAJTÓ HATALOM ALÁRENDELTEJE: AZ ÜGYÉSZSÉG

3.1. A császári ügyész (*le procureur impérial*)

Vajon igaza volt-e Carmignaninak, amikor a császári ügyészség túlzott hatalmát bírálta? Kétségtelen, hogy a császári ügyésznek nagyon széles körű jogosítványai voltak, ő volt az a személy, akit szinte mindenről értesíteni kellett, alig volt olyan része a Code d'Instruction Criminelle-nek, ahol valamilyen formában nem jelent meg a császári ügyész. Az alábbiakban csak egy-két fontosabbnak ítélt jogáról szeretnék említést tenni.

A császári ügyészek utasítva voltak arra, hogy felkutassanak és üldözzenek minden olyan vétséget, amelyek a rendőrségi büntető törvényszékek (tribunaux de police correctionnelle), különbíróóságok (cours spéciales) vagy az esküdtszékek (cours d'assises) hatáskörébe tartoztak.²⁹ Ez a rendelkezés szerintem már önmagában nagyon széles hatáskört biztosított nekik, de ezenkívül is számos jogot biztosított nekik a törvény. A császári ügyészeknek és minden más rendőrséghez (police judiciaire) tartozó tisztviselőnek jogában állt feladataik végrehajtása érdekében közvetlenül közbiztonsági erőhöz folyamodni.³⁰ Minden kijelölt hatóság, közalkalmazott, köztisztviselő vagy közhivatalnok, akik feladataik végrehajtása során bűntettéről vagy vétségről szereztek tudomást, kötelesek voltak azonnal értesíteni azt a törvényszéki (tribunal) császári ügyészt, akinek a hatáskörébe tartozott az adott bűntett vagy vétség az elkövetés helye vagy azon hely szerint, ahol a gyanúsított megtalálható volt, és köteles volt továbbítani ezen eljárásnak az erre vonatkozó tájékoztatásokat, jegyzőkönyveket és okiratokat (acte).³¹

De nehogy azt higgyük, hogy csak a hatóságok tartoztak beszámolóval a császári ügyésznek, bizonyos esetekben a magánszemélyekre is kiterjedt ez a kötelezettség. Mindenki, aki merénylet tanúja volt, legyen az akár közbiztonság elleni, akár élet vagy tulajdon elleni, hasonlóképpen kötelezően értesítenie kellett azt császári ügyészt, aki akár a bűntett vagy vétség elkövetésének helye szerint, akár azon hely szerint volt illetékes, ahol a gyanúsított megtalálható.³² Tehát azért láthatjuk, hogy semmilyen fontosabb ügy, esemény nem történhet a császári ügyész tudta nélkül. Tettenért bűncselekmény (flagrant délit) esetén, ha az természeténél fogva olyan volt, hogy testi vagy megszégyenítő büntetést vont maga után, a császári ügyész késlekedés nélkül a helyszínre ment, felvette a szükséges jegyzőkönyveket, hogy meg lehessen állapítani a bűnjelet, annak állapotát, a helyek állapotát, és hogy meghallgassa a jelenlevők nyilatkozatait, vagy olyan személyeket, akik informáci-

²⁹ Code d'Instruction Criminelle de 1808, Article 22.

³⁰ Uo. 25.

³¹ Uo. 29.

³² Uo. 30.

óval rendelkeznek az ügyről.³³ Erőszakos halál esetén, vagy olyan esetben, amikor a halál oka ismeretlen vagy gyanús, a császári ügyész egy vagy két egészségügyi szakember segítségével megállapította a halál okait és a holttest állapotát.³⁴ Láthatjuk tehát, hogy a császári ügyészeknek szinte korlátlan hatáskört biztosított a napóleoni bünvádi perrendtartás.

3.2. *A juge d'instruction és a Ministère public egymáshoz való viszonya*

Az ügyészi eljárás (poursuite) és a vizsgálat (instruction) elválasztása még az ősi jogból eredt, a kódex egyik alapelvét is képezte. Az ügyészi eljárást a Ministère public folytatta le, míg a vizsgálatot a vizsgálóbíró végezte: a Ministère public határozta meg a vizsgálati cselekményeket, míg a vizsgálóbíró a szerint járt el, végrehajtotta az utasításait, tehát értelmezésem szerint részben a Ministère public végrehajtó szerveként funkcionált. A kettő funkciójának elválasztásának elve tehát tisztán kiolvasható a kódex megfogalmazásából, egy kivétellel: a tettenérés esetét. Ennek alátámasztására az általam legfontosabbnak vélt két érvet ismertetem (Villey további érveket is megfogalmazott): Egyrészt felmerül a kérdés, hogy a vizsgálóbírónak teljes mértékben tilos volt-e olyan cselekményt végrehajtania, amelyhez nem kapott előzetes felhatalmazást a Ministère publictól? Természetesen nem, mert ez esetben a vizsgálat lehetetlenné vált volna. A Ministère publicnek a vizsgálat elején (amivel megindítja), valamint a vizsgálat végén volt szerepe, máskor nem, ezen két időpont között a vizsgálóbíró szabadon végezhette feladatait, nem kellett rendszeresen konzultálnia az eljárás folyamán a Ministère publickel, tehát lényegében szabad kezet kapott, ez szükséges is volt álláspontom szerint, mert gyorsabbá, rugalmasabbá tette a vizsgálatot.³⁵

A másik kérdés: amennyiben hibás volt a vizsgálat, akkor ahhoz, illetve az ügyészi utasításhoz kötötték a vizsgálóbírót? Nem, mivel bíró, ezért joga volt a Ministère public segédei által elvégezett vizsgálati cselekményeket újra elvégezni tettenérés esetén, és amelyek álláspontja szerint nem teljeskörűen (hibátlanul) lettek végrehajtva, tehát álláspontom szerint valamiféle ellenőrző funkciót is ellátott. Ahogyan azt már említettem a tettenérés esetében, valamint azon esetekben, amelyek a tettenéréshez voltak besorolva (art. 41), speciális helyzetet teremtett az eljárásjog: egyrészt az államügyész (procureur de la République) és a segédei elvégezhették saját maguk a vizsgálat előzetes eljárási cselekményeit, másrészt a vizsgálóbíró eljárhatott hivatalból. Az államügyész a büntett helyszínére mehetett,

³³ Uo. 32.

³⁴ Uo. 44.

³⁵ VILLEY, EDMOND: *Précis d'un cours de droit criminel*. 1877, A. Durand et Pedone-Lauriel Éditeurs, 9, rue Cujas (Ancienne rue des grès), Paris, 299–300.

véleményt adhatott a vizsgálóbírónak, de nem volt arra kötelezve, hogy megvárja a vizsgálóbíró, ezenkívül további eljárási cselekményeket is végezhetett, ezt most nem részletezem. A vizsgálóbíró pedig, aki főszabály szerint csak az ügyészi utasítás szerint járhatott el, tettenérés esetén, közvetlenül és személyesen elvégezhetett minden olyan cselekményt, mint az államügyész, igényelhetette az államügyész jelenlétét, de nem késlekedhetett az eljárási cselekmények elvégzésével (art. 59).³⁶

A francia törvény, legalábbis a súlyosabb bűncselekményeket illetően, nem bízta az ügyészre, „a vádlott ellenfelére”, azt, hogy összegyűjtse a bizonyítékokat, amelyek meghatározták az ügy további kimenetelét. Ezt a feladatot egy független bíróra (magistrate) ruházta.³⁷ A juge d’instruction függetlensége az ügyésztől (Prosecuting Attorney) az egyéni szabadság egyik leglényegesebb biztosítékának számított, bár sajnos a gyakorlatban nem mindig lehetett érzéklni ezt a függetlenséget: az igazságügyi miniszter nevezte ki őket, aki az ügyészség (Prosecuting Attorneys) javaslatait követte.³⁸

Ha az ügyészség független tudott volna maradni a végrehajtó hatalomtól, akkor a vizsgálóbíró jogintézményének bevezetésére valószínűleg nem került volna sor.

4. A VIZSGÁLÓBÍRÓ

A vizsgálóbíró jogintézménye azért jöhetett létre, mert az ügyészség túlságosan is a végrehajtó hatalom befolyása alá került. A vizsgálóbíró az a jogintézmény, ahol a vádló, az ítéző bíró és a nyomozó funkciók is keverednek, ezért is ezt tárgyalom utoljára ezen tanulmány keretében.

Az előzetes eljárás eredete tisztán visszavezethető volt az ancien régime eljárására. A vádlott védőhöz/jogi képviselőhöz (counsel) való jogát és a tortúra hiányát leszámítva, a kódex előzetes vizsgálatra vonatkozó szabályai lényegében megfeleltek voltak az 1670-es rendeletnek,³⁹ tehát nem sok újdonságot jelentett ezen renDELETEHÉZ KÉPEST.⁴⁰

Minden községi kerületben (arrondissement communal) volt egy vizsgálóbíró. Őfelsége (Napóleon) választotta ki őket a polgári bíróság (tribunal civil) bírói közül, 3 évre; de tovább is betölthették ezt a tisztséget.⁴¹ Azokban a kerületekben,

³⁶ Uo. 300–302.

³⁷ PLOSCOWE, MORRIS: Development of Inquisitorial and Accusatorial Elements in French Procedure. *Journal of Criminal Law and Criminology* (1931–1951) Vol. 23, No. 3, Sep.–Oct., 1932, 373.

³⁸ PLOSCOWE: i. m. 373.

³⁹ Ordonnance criminelle du mois d’août 1670 https://ledroitcriminel.fr/la_legislation_criminelle/anciens_textes/ordonnance_criminelle_de_1670.htm (2018. 11. 08.)

⁴⁰ PLOSCOWE: i. m. 374.

⁴¹ Code d’Instruction Criminelle de 1808, Article 55.

ahol szükséges volt, egy második vizsgálóbíró is kineveztek, ez a bíró tagja lett a polgári bíróságnak. Párizsban 6 vizsgálóbíró volt.⁴² Itt tartom fontosnak megjegyezni azt, hogy Napóleon ezzel a törvénykönyvvel megvalósította a büntető és a polgári jogi igazságszolgáltatás egységét, kialakította a bírók közösségi hatalomgyakorlását, elkülönítette a vizsgálati szakaszt az ítélelhozatali szakasztól.⁴³ Álláspontom szerint a vizsgálóbírónál is megnyilvánult a büntető és polgári igazságszolgáltatás egysége azáltal, hogy a vizsgálóbírókat a polgári bíróság tagjai közül nevezték ki. Valamint láthatjuk, hogy Napóleonnak a vizsgálóbíró kijelölésénél is nagy szerepe volt.

A vizsgálóbírók, ami a rendőrségi feladatkörüket illeti, a császári főügyész (procureur général impérial) ellenőrzése alá tartoztak.⁴⁴

Tettenért bűncselekmény esetén a vizsgálóbíró közvetlenül, saját maga megtette azon intézkedéseket, amelyek a császári ügyész feladatkörébe tartoztak, ahogyan az a „Császári ügyészek és a helyetteseik”-ről szóló fejezetben van. A vizsgálóbíró azonban kérhette a császári ügyész jelenlétét késlekedés nélkül mindazon előírásoknak megfelelően persze, amelyek az előbb említett fejezetben vannak.⁴⁵ Ha nem tettenérésről volt szó, csak a császári ügyésszel való egyeztetés, megbeszélés után tehetett bármilyen eljárási cselekményt. Azt is be kellett jelenteni a császári ügyésznek, ha befejeződött az eljárás; a császári ügyész elkészítette a vádiratait, amelyeket megfelelőnek ítélt meg, de ez nem tarthatott tovább 3 napnál.⁴⁶ A vizsgálóbíró helyszínre (a bűncselekmény helyszínére) csak a császári ügyész és a törvényszéki írnok (greffier du tribunal) kíséretében mehetett.⁴⁷ Aki büntett vagy vétség (crime vagy délit) áldozata lett, panaszt tehetett magánfélként/magánvádlóként (partie civile) a vizsgálóbíró előtt, aki akár a büntett vagy a vétség helyszíne, akár a gyanúsított tartózkodási helye, akár azon hely alapján ahol maga a sértett tartózkodott/lakott, illetékes volt eljárni.⁴⁸ A vizsgálóbíró feladatai között megemlítem a tanúkihallgatás intézményét, a házkutatás intézményét, valamint az olyan helyek megvizsgálását, ahol vélelmezhető, hogy bizonyítékok lehetnek elrejtve...⁴⁹ A vizsgálati szakasz és a vizsgálóbíró körül a kódex megalkotása során számos vita volt, csakúgy, mint a rendőrség, a vizsgálóbíró és az ügyész (public

⁴² Uo. 56.

⁴³ Rivista italiana di diritto e procedura penale Milano-Dott. A. Giuffrè-Editore, Fasc. 1-Gennaio-Marzo 1965. 5.

⁴⁴ Code d'Instruction Criminelle de 1808, Article 58.

⁴⁵ Uo. 59.

⁴⁶ Uo. 61.

⁴⁷ Uo. 62.

⁴⁸ Uo. 63.

⁴⁹ Uo. 71–90, 87 és 88.

prosecutor) feladatainak elkülönítése során, ez kulcsfontosságú kérdés volt, csakúgy, mint a vizsgálati és ítéleti szakasz elkülönítése.⁵⁰

Az 1808-as kódex nem ismerte el a rendőrségi szakaszt. Ebben a rendszerben vagy a vizsgálóbíró előtt indult meg az eljárás, vagy ha a vizsgálat nem volt szükséges, akkor a büntetőbírósnál kezdődött minden. A tapasztalat azonban bebizonyította, hogy a rendőrség is közbenjárt akkor, amikor bűncselekmény (infraction) történt, ilyenkor azzal volt megbízva, hogy derítse fel az első gyanújeleket, és keresse meg a lehetséges elkövetőt. Később az 1897-es törvény is talán elkövette azt a hibát, hogy nem vette figyelembe a rendőrségi nyomozás jelentőségét, mivel nem lehetett előre látni annak a következményeit, hogy mi lenne akkor, ha több hatalmat adnának neki. A rendőrség szerepe igen erőteljes, a vizsgálóbírók pedig sok formalitáshoz és óvintézkedéshez voltak kötve.⁵¹

A francia nézet szerint a bűnügyi vizsgálatot egy bírói státusszal rendelkező személynek kellett lefolytatnia. Ezen megközelítésnek pszichológiai és történelmi indokai egyaránt voltak. Amikor az eljárás elérte jelenlegi formáját a 1808-as kódexben, abszurdnak tűnt az a gondolat, hogy a gendarmerie-re (csendőrségre) bízzák ezt a feladatot, mivel a csendőrök nem feltétlenül rendelkeztek az ehhez szükséges kvalitásokkal: a függetlenség, a pártatlanság, a jog ismerete és néha a szükséges intelligencia is hiányzott ahhoz, hogy lefolytassák a vizsgálatot. 1808 óta a francia rendőrség nagyon sokat fejlődött. 1960-ban a police judiciaire tagjainak komplex vizsgákat kellett letenniük, amelyek mérték az intelligenciájukat, a jog ismeretüket és a foglalkozáshoz szükséges gyakorlatukat, jártasságukat is vizsgálták már ebben a korban. A pszichológiai magyarázat pedig azzal támasztotta ezt alá, hogy a jogalany szabadságának kérdését, amely szükségszerűen sérült a bűnügyi vizsgálat során, nem lehetett a rendőrség diszkrecionális jogkörébe utalni, mivel nem valószínű, hogy a rendőrség pártatlanul fog eljárni, nem úgy, mint a bíró, akinek a függetlensége és pártatlansága megkérdőjelezhetetlen volt, a bírónak volt valamiféle tekintélye. A juge d'instruction nem a rendőrség, nem is az állami ügyészek / az ügyészség érdekeit képviselte, a célja egyszerűen csak az volt, hogy gondoskodjon az igazságszolgáltatásról, tehát pártatlan volt, vagy legalábbis pártatlanabb, mint a rendőrség lett volna, legalábbis ezen nézet szerint.⁵²

Németországban a juge d'instruction (értsd: Untersuchungs- vagy Ermittlungsrichter) hatalmát az alsóbbrendű bíróság bírójával; Olaszországban pedig az ügyésszel együtt gyakorolta. A vizsgálóbíró előjogainak hasznossága nagyrészt

⁵⁰ ESMEIN, ADHÉMAR: *A history of continental criminal procedure with special reference to France*. 1913, Little Brown and Company, Boston, 500–505.

⁵¹ Rivista italiana di diritto e procedura penale, Milano-Dott. A. Giuffrè-Editore, Fasc. 1.-Gennaio-Marzo 1965. 8.

⁵² A. E. ANTON: L'Instruction Criminelle. *The American Journal of Comparative Law* Vol. 9, No. 3, Summer, 1960, 442–443.

azon képességétől függött, hogy miként kezeli a hatalmát az igazság érdekében. A juge d'instruction általi vizsgálat/nyomozás példaértékű jogintézmény. Az államnak is az áll az érdekében, hogy kiderítse az igazságot a bűncselekmény elkövetésével kapcsolatban; neki sem érdeke, hogy téves döntés szülessen, az, hogy egy ártatlant ítéljenek el vagy egy bűnös embert mentsenek fel. A juge d'instruction egy közvetítő közeget jelentett, amely segítséget nyújtott a hatékony, gördülékeny nyomozáshoz és az összes olyan anyag összegyűjtéséhez, amely lehetővé tette a büntetőbírók számára azt, hogy megalapozott döntést hozzanak, tehát a bíróság döntésének alapját teremtették meg vizsgálati tevékenységükkel.⁵³

5. ÖSSZEZÉS

A 19. századi francia büntető eljárásjoggal azért érdemes foglalkozni, mert a ma hatályos francia büntetőeljárás is a napóleoni bűnvádi perrendtartáson alapul. A magyar büntető eljárásjog számára is sok mindenben mintául szolgált a francia.

Azonban a francia büntető eljárásjog sem volt tökéletes, nem érvényesült maradéktalanul a hatalmi ágak szétválasztásának az elve. Erre a büntető eljárásjog úgy reflektált, hogy létrejöttek „köztes” jogintézmények: az esküdtszék és a vizsgálóbíró.

A hivatásos bírói karból való kiábrándulás, a hatalmi ágak összefonódása vezetett az esküdtszék bevezetéséhez. Ahhoz, hogy ez fennmaradjon több tényező együttes fennállása volt szükséges: egyrészt sok filozófus, publicista, gyakorlati szakember támogatta ezt a jogintézményt, másrészt a nép a független, pártatlan igazságszolgáltatás képét látta benne, Napóleon pedig nem merte megszüntetni végül. Bár fennmaradt az esküdtszék a Code d'Instruction Criminelle-ben is, Napóleon gondoskodott arról, hogy jelentősen korlátozza annak hatalmát.

Az ügyészség túlságosan kiszolgáltatottá vált a végrehajtó hatalommal szemben, nem tudta maradéktalanul függetlenül ellátni a vádfunkciót, ezért kellett egy független, pártatlan szervet létrehozni, fenntartani: a vizsgálóbírót, amely a mai napig létezik Franciaországban. A vizsgálóbíró azonban nem volt független az ügyészségtől, a vizsgálóbíró és az ügyész hatásköre között számos átfedés volt. Továbbá a vizsgálóbíróval kapcsolatban is sérültek alapvető szabadságok, gondoljunk csak a vizsgálati fogságra, amikor is a terheltet hiába védte az ártatlanság vélelme, mégis rendkívül rossz körülmények között tartották fogva, pedig még el sem ítélték.

Összességében megállapítható, hogy a Deklaráció általi szabadságok, elvek csak részben valósultak meg a 19. századi francia büntető eljárásjogban, és bár a napóleoni kódexek közül nem a Code d'Instruction számít a legtökéletesebbnek, mégis sok szempontból előremutatónak tekinthető.

⁵³ PLOSCOWE, MORRIS: The Investigating Magistrate (Juge d'Instruction) in European Criminal Procedure. *Michigan Law Review* Vol. 33, No. 7, May, 1935, 1027.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] A. E. ANTON: L'Instruction Criminelle. *The American Journal of Comparative Law* Vol. 9, No. 3 Summer, 1960, 441–457. Published by: American Society of Comparative Law.
- [2.] BADÓ ATTILA: Nép szava Isten szava? A francia esküdtszék dilemmái. *Jogelméleti Szemle* 2000/1.
- [3.] BALDWIN, SIMEON EBEN: The French Jury System. *Michigan Law Review* Vol. 2, No. 7, Apr., 1904, 597–600. Published by: The Michigan Law Review Association.
- [4.] BOEUF, FRANÇOIS: *Sur le droit pénal (Code pénal et Code d'instruction criminelle)*. 1882, Dauvin Frères, Libraires-éditeurs, 26, rue Soufflot, Neuvième édition, Paris.
- [5.] CARRARA, FRANCESCO: *A büntető jogtudomány programja*. 1879, A Magyar Tudományos Akadémia Könyvkiadó-hivatala, Budapest.
- [6.] DONOVAN, JAMES M.: Magistrates and Juries in France. 1791–1952. *French Historical Studies* Vol. 22, No. 3, Summer, 1999, Duke University Press, 379–420.
- [7.] ESMEIN, ADHÉMAR: *A history of continental criminal procedure with special reference to France*. 1913, Little Brown and Company, Boston.
- [8.] FERRARI, ROBERT: The Procedure in the „Cour d'Assises” of Paris. *Columbia Law Review* Vol. 18, No. 1, Jan., 1918, 43–62. Published by: Columbia Law Review Association, Inc.
- [9.] GORPHE, FRANÇOIS: Reforms of the Jury-System in Europe. France and Other Continental Countries. *Journal of Criminal Law and Criminology* Volume 27/1936. Issue 2 Article 1, 155–168.
- [10.] HANS, P. VALERIE – GERMAIN, M. CLAIRE: The French Jury at a Crossroads. *Chi.-Kent L. Rev.* Vol. 86:2. (2011), 737–768.
- [11.] KORICHI, MOHAMED: La question du jury criminel (Etude comparée France – Algérie). *Revue El Bahith* numéro 04 2006. 1–12. http://rcweb.luedld.net/rc4/19_OGX%20Korichi%20aleb_F_Ok.pdf (2016. 10. 15.)
- [12.] MONTESQUIEU, CHARLES: *De l'esprit des lois*. 1748, Barillot, Genève. http://classiques.uqac.ca/classiques/montesquieu/de_esprit_des_lois/partie_1/esprit_des_lois_Livre_1.pdf (2017. 03. 20.)
- [13.] PLOSCOWE, MORRIS: Development of Inquisitorial and Accusatorial Elements in French Procedure. *Journal of Criminal Law and Criminology (1931–1951)* Vol. 23, No. 3, Sep.–Oct., 1932, 372–394. Published by: Northwestern University School of Law.
- [14.] PLOSCOWE, MORRIS: The Investigating Magistrate (Juge d'Instruction) in European Criminal Procedure. *Michigan Law Review* Vol. 33, No. 7, May, 1935, 1010–1036. Published by: Michigan Law Review Association.
- [15.] POKOL BÉLA: Büntetőjogdogmatika-történeti elemzések. *Jogelméleti Szemle / Journal of Legal Tehory* 8 (2007), 3, 15–45.
- [16.] RÉSŐ ENSEL SÁNDOR: *Az esküdtszék Magyarországon*. 1867, kiadja Heckenast Gusztáv, Pest. *Rivista italiana di diritto e procedura penale*. 1965, Milano-Dott. A. Giuffrè-Editore, Fasc.1-Gennaio-Marzo.
- [17.] VILLEY, EDMOND: *Précis d'un cours de droit criminel*. 1877, A. Durand et Pedone-Lauriel, Éditeurs, 9, rue Cujas (Ancienne rue des grès), Paris.

Jogszabályok

- [1.] Code d’Instruction Criminelle de 1808. https://ledroitcriminel.fr/la_legislation_criminelle/anciens_textes/code_instruction_criminelle_1808/code_instruction_criminelle_2.htm (2018. 11. 07.)
- [2.] Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen de 1789. <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789> (2018. 11. 07.)
- [3.] Ordonnance criminelle du mois d’août 1670, https://ledroitcriminel.fr/la_legislation_criminelle/anciens_textes/ordonnance_criminelle_de_1670.htm (2018. 11. 08.)

A gyermekmunka szabályozásának főbb csomópontjai a 19. századi Egyesült Királyságban és Magyarországon: a foglalkoztatás alsó korhatára és a munkaidő a gyári és ipari törvények vonatkozásában

Szabó Péter Zsigmond

Széchenyi István Egyetem

Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Jogtörténeti Tanszék

e-mail: sz.peter12345@gmail.com

Absztrakt

Jelen tanulmány a gyermekmunka szabályozásának főbb csomópontjait mutatja be a 19. századi Egyesült Királyságban és Magyarországon a foglalkoztatás alsó korhatára és a munkaidőre vonatkozó rendelkezések kiemelésével. A bevezetés röviden felvázolja a munkajog általános helyzetét tárgyi időszakban. A következő részek az Egyesült Királyság jelentősebb gyári törvényeinek vonatkozó részeit elemzik, majd a magyar jog megoldásait vázolják. Összefoglalásként kerül sor a tanulmányban feldolgozott kérdéskörök összehasonlító elemzésére, melynek során többek között azt a megállapítást teszem, hogy a vizsgált tárgykörben – az egyes konkrét rendelkezések óhatatlan különbözőségétől eltekintve – egy jellegében, megoldásaiban nagyon hasonló szabályozás jött létre a két 19. századi államalakulatban. A dolgozat valamiféle fejlődési ív felvázolására is törekszik.

Kulcsszavak: életkor, gyári törvényhozás, ipari törvények, munkaidő

1. BEVEZETÉS

Kiss György szerint a munkajog jelenkori szerkezete a polgári társadalom jog- és gazdaságképének következményeként fejlődött ki.¹ A 19. században megszűnt az abszolutista államnak a munkásokat is védő felügyelete, a munkaviszony pedig a szerződési szabadság égíse alatt, magánjogi keretek között, önállóan kelt létre.² A mellérendelt jogalanyok közötti jogegyenlőség viszont a gyakorlatban többnyire azt jelentette, hogy a munkáltató – általában a gyáros – rákényszerítette az általa

¹ KISS GYÖRGY: *Munkajog*. 2000, Osiris Kiadó, Budapest, 42.

² RUSZOLY JÓZSEF: *Európa jogtörténete*. 2006, Püski Kiadó Kft., Budapest, 371.

összeállított gyári rendszabályt a munkavállalókra.³ A munkavállalók gazdasági kiszolgáltatottsága szükségessé tette érdekeik fokozottabb védelmét, mely az államot is intenzívebb jogalkotásra készítette.⁴

Jelen tanulmány a fentebb említett 19. századi „állami beavatkozás” vonatkozásában a gyermekmunka szabályozásnak főbb állomásait mutatná be, tenné mindezt a kor egyik ipari nagyhatalma, Egyesült Királyság és az iparosodás felé a korszakban fontos lépéseket tevő Magyarország jelentősebb gyári és ipari törvényei vonatkozó rendelkezéseinek kiemelésével és összehasonlításával, elsősorban a foglalkoztatás alsó korhatárára és a napi munkaidőre koncentrálva.

2. A FOGLALKOZTATÁS ALSÓ KORHATÁRÁNAK ALAKULÁSA A 19. SZÁZADBAN

2.1. Egyesült Királyság

Előjáróban fontos kiemelni, hogy a gyermekmunkások helyzete egészen a 18. század második feléig nem kapott nagyobb figyelmet. Az ipari forradalom kezdeti éveiben megnőtt az igény az olcsó munkaerő – így a gyermekek alkalmazása – iránt. Ezek a gyermekek naponta átlagosan 12-14 órát dolgoztak – de előfordult, hogy akár 18 órát is. Magas volt a halandóság aránya, és azok, akik túléltek az egészségtelen munkakörülményeket, a felnőttkor elérésével gyakran képtelenek voltak tovább dolgozni.⁵ (Meg kell jegyezni ugyanakkor azt is, hogy a gyermekmunka nem az ipari forradalom „terméke”, hiszen a középkori ipar keretei között minden valószínűség szerint legalább annyi gyermeket foglalkoztattak, mint a fent említett időszakban).⁶

Az egyik első esetre, mely nagyobb visszhangot kapott, 1784-ben került sor, mikor is egy angliai – radcliffe-i – pamutüzemben lázzal járó fertőző betegség ütötte fel a fejét. A manchesteri orvoscsoport, amelyet az ügy kivizsgálásával bíztak meg, azt állapította meg, hogy a többek között a rossz munkakörülmények és a

³ HORVÁTH PÁL – RÉVÉSZ T. MIHÁLY (szerk.): *Általános jogtörténet I.* 1994, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 238.

⁴ BRACHFELD DEZSŐ: A munkaszerződés fogalmának kérdéséhez. *Jogtudományi Közlöny* 1948/11–12., 173.

⁵ ALDEN, MARGARET: *Child life and labour.* 1908, Headley Brothers, London, 3–4. <https://archive.org/details/childlifeandlab00aldegoog> (2018. 03. 26.)

⁶ DUNLOP, O. JOCELYN – DENMAN, RICHARD D.: *English apprenticeship & child labour. A history.* 1912, The Macmillan Company, New York, 19. <https://archive.org/details/cu31924001116866> (2018. 03. 26.)

munkaidő túl hosszú volta vezethetett a láz terjedéséhez.⁷ A fentiek tükrében nem meglepő, hogy az első, a pamutüzemekben és -gyárakban, valamint az egyéb üzemekben és gyárakban alkalmazott tanoncok és egyéb személyek egészségének és moráljának megőrzéséről szóló 1802-es jogszabály (*an act for the preservation of the health and morals of apprentices and others, employed in cotton and other mills, and cotton and other factories, a továbbiakban: 1802-es gyári törvény*), melyről tanulmányom második részében még esik szó, elsősorban a munkakörülmények javítására, a hatálya alá tartozó gyárak tisztán tartásának (szellőztetésének, meszelésének stb.) szabályozására irányult.⁸

Amennyiben viszont a foglalkoztatás alsó korhatárára vonatkozó szabályozást vizsgáljuk, úgy az 1819-es, a pamutgyárak és üzemek további szabályozásáról és az ott alkalmazott fiatal személyek egészségének nagyobb mértékben történő megóvásáról szóló törvényt kell először megemlítenünk, amely a pamutgyárak vonatkozásában megtiltotta a 9 éven aluli gyermekek foglalkoztatását.⁹

Az Egyesült Királyságban található gyárakban és üzemekben alkalmazott gyermekek és fiatal személyek munkavégzésének szabályozásáról szóló 1833-as törvény (*an act to regulate the labour of children and young persons in the mills and factories of the United Kingdom*) azon meghatározott textilgyárakban (például a pamutot, gyapjút, vásznat előállító üzemekben), melyek megfeleltek bizonyos műszaki paramétereknek – többek között annak, hogy gőznek, víznek vagy más mechanikai energiának kellett meghajtania a gépezeteket (tulajdonképpen ezen feltételrendszer, kiegészítve a későbbiekben bizonyos gyártási folyamatok leírásával, a textilgyár fogalmának volt tekinthető¹⁰) –, előírta, hogy nem alkalmazhatnak 9 éven aluli gyermekeket. Ezen rendelkezés hatálya alól a selymet előállító üzemek és gyárak képeztek kivételt.¹¹

Az 1867-es, a gyári törvények kiterjesztéséről szóló jogszabály (*an act for the extension of the factory acts*) bizonyos mértékben kiterjesztette a már meglévő szabályozást további iparágakra, például a nagyolvasztókra, rézüzemekre, vasgyárakra, a fémöntödékre, a dohány-, üveg- és papírgyárakra, betűnyomdákra, könyvkötészetekre is. A benne foglalt rendelkezések továbbá minden olyan egyéb helyiségre

⁷ HUTCHINS, B. L., HARRISON, A.: *A history of factory legislation*. 1911, P. S. King & Son, London, 7–8. <https://archive.org/details/historyoffactory014402mbp> (2018. 03. 26.)

⁸ REDGRAVE, ALEXANDER: *The factory and workshop act 1878, with introduction, copious notes, and an elaborate index*. 1885, Shaw & Sons, London, 1. <https://archive.org/details/b24764772> (2018. 03. 26.)

⁹ 59 George III. c. 66. Preamble, in *The Statutes of the United Kingdom of Great Britain and Ireland*, 59 George III. 1819, 1819, His Majesty's Statute and Law Printers, London <https://archive.org/stream/statutesatlarge37britgoog#page/n0/mode/2up>, 418–419. (2018. 03. 26.)

¹⁰ 3 & 4 William IV. c. 103. Preamble <http://www.educationengland.org.uk/documents/acts/1833-factories-act.pdf> (2018. 03. 31.)

¹¹ 3 & 4 William IV. c. 103. VII.

is vonatkoztak, ahol 50 vagy több főt foglalkoztattak bármely gyártási folyamat során.¹² Ugyanakkor nem tartoztak a hatálya alá többek között az 1844-es gyári törvényben meghatározott textilüzemek.¹³ Az előzőekben írtaknak megfelelően a törvény speciális életkori korlátozások keretében előírta, hogy egyetlen 12 éven aluli fiúgyermek (és egyetlen nő) sem alkalmazható az üvegyár azon részében, ahol üveg olvasztása vagy lágyítása zajlott.¹⁴ A 11 éven aluli gyermekek nem köszörülhettek fémet a fémiparban.¹⁵ A fent említettek vonatkozásában véleményem szerint elmondható, hogy a jogalkotó az addigi szabályozás tárgyi hatályának kiszélesítésével – a számos kivételes rendelkezés ellenére – jelentős lépést tett egy minden iparágra kiterjedő – ha nem is egységes – szabályozás létrehozása felé.

Megemlítendő még a műhelyekre – a törvény alkalmazásában a műhely olyan helyiséget vagy egyéb helyet jelentett, legyen az akár fedett vagy nyitott, ahol nők, gyermekek és a 13. életévüket már betöltött, de a 18. életévüket még be nem töltött munkavállalók, a fiatal személyek¹⁶ által végzett kézművesipari tevékenység zajlott és oda a munkáltatójuk beléphetett és irányítási jogot gyakorolhatott¹⁷ – vonatkozó 1867-es, a műhelyekben foglalkoztatott gyermekek, nők és fiatal személyek munkaidejének szabályozásáról szóló jogszabály (*an act, for regulating the hours of labour for children, young persons, and women in workshops; and for other purposes thereto*) is. Míg az 1867-es gyári törvény elsősorban azokra a létesítményekre vonatkozott, ahol 50 vagy annál több személyt foglalkoztattak, itt a kisebb – a fenti kritériumoknak megfelelő – létesítményekben alkalmazandó nőkre, fiatal személyekre és gyermekekre alkalmazandó szabályokat foglalták össze.¹⁸ A foglalkoztatás alsó korhatárának vonatkozásában jelentős az a rendelkezés, miszerint 8 éven aluli gyermekek nem voltak jogszerűen foglalkoztathatóak a műhelyekben.¹⁹

¹² 30 & 31 Victoria c. 103. 3., in *The Law Reports, The Public General Statutes with a List of the Local and Private Acts passed in the thirtieth and thirty-first years of the reign of Her Majesty Queen Victoria: being the second session of the nineteenth Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland, Vol II. 1867, William Clowes and Sons, London.* <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=osu.32437121364398;view=2up;seq=4;size=175>, 1115–1127. (2018. 03. 26.)

¹³ 30 & 31 Victoria c. 103. 5.1.

¹⁴ 30 & 31 Victoria c. 103. 7.2.

¹⁵ 30 & 31 Victoria c. 103. 7.3.

¹⁶ 30 & 31 Victoria c. 146. 4., in *The Law Reports, The Public General Statutes with a List of the Local and Private Acts passed in the thirtieth and thirty-first years of the reign of Her Majesty Queen Victoria: being the second session of the nineteenth Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland., Vol II. 1867, William Clowes and Sons, London.* <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=osu.32437121364398;view=2up;seq=4;size=175>, 1470–1483. (2018. 03. 26.)

¹⁷ 30 & 31 Victoria c. 146. 4.

¹⁸ 30 & 31 Victoria c. 146. Preambulum.

¹⁹ 30 & 31 Victoria c. 146. 6.1.

Az 1878-as, a gyárakra és a műhelyekre vonatkozó szabályozás egyesítéséről és módosításáról szóló törvény (*an act to consolidate and amend the law relating to factories and workshops, a továbbiakban: 1878-as gyári törvény*) – mely, mint az elnevezése is mutatja, már a textilgyárakra és a textilgyáráktól eltérő gyárakra, valamint a műhelyekre vonatkozó normákat is egybefoglalta – kimondta, hogy 10 éven aluli gyermekeket nem lehet gyárban vagy műhelyben foglalkoztatni.²⁰

Az 1891-ben elfogadott, a gyárakra és műhelyekre vonatkozó szabályozás módosításáról szóló jogszabály az 1878-as gyári törvény módosítására jött létre, és megtiltotta a 11 éven aluli gyermekeket alkalmazását a gyárak és műhelyek vonatkozásában (1893-tól).²¹

Összefoglalásképpen általánosságban elmondható, hogy a gyermekmunkára vonatkozó, 19. századi brit szabályozás hatálya az egyes textilgyárakon keresztül (pamut, gyapjú) a textilgyárak nagy részére, ezt követően pedig az egyéb iparági gyárakra, illetve a műhelyekre terjedt ki, végül 1878-ban a jogalkotó az addig széttagoltnak mondható normákat egy jogszabályba foglalta. Az előzőekben felvázolt jogalkotási folyamat során a foglalkoztatás alsó korhatárát, mely a korszak elején a 9. életév volt, 1891-ben a 11. életévre emelte fel a törvényhozás a gyárak és a műhelyek tekintetében.

2.2. Magyarország

Amennyiben a 19. századi Magyarországot tekintjük, akkor megállapíthatjuk, hogy az ország ipari szempontból nagymértékben elmaradottan érkezett meg az ipari forradalom küszöbére (Nyugat-Európához viszonyítva fejletlen volt a technika, a feudális földtulajdon rendszere megmerevedett). Az 1848/49-es forradalom és szabadságharc a jobbágyrendszer radikálisnak mondható eltörlésével azonban megnyitotta az utat a kapitalista és polgári fejlődés előtt.²²

A gyermekmunkát tekintve elmondható, hogy a hazai iparban nem volt ritka a 10-14 órás munkanap és az éjszakai munkavégzés sem.²³

²⁰ 41 & 42 Victoria c. 16. 20., in *The Public General Statutes passed in the forty-first and forty-second years of the reign of Her Majesty Queen Victoria, 1878: with a copious index, tables &c.*, 1878, The Queen's Printing Office, London, 137–189. <https://archive.org/details/statutesatlarge15unkngoog> (2018. 03. 26.)

²¹ 54 & 55 Victoria c. 75. 18. In REDGRAVE, ALEXANDER – REDGRAVE, JASPER. A.: *The factory & workshop acts, 1878 to 1891, with introduction, copious notes, and an elaborate index.* 1893, Shaw & Sons, London, 165–194. <https://archive.org/stream/b21731238#page/n0/mode/2up> (2018. 03. 26.)

²² LACZKÓ MIKLÓS: Gyári munkásságunk összetételéről az ipari forradalom időszakában. *Századok. A Magyar Történelmi Társulat Közlönye* 1960/1–6. szám, 595–596.

²³ LÁNG PÉTER: Gyermekproletárok Magyarországon. *História* 1980/2. szám, 7.

A reformkorban a gőzerő és a gépek térhódítása a céhrendszeren mindenütt rést ütött, a törvényhozás pedig ezen átalakulás előtt hódolva alkotta meg a „gyárak jogviszonyairól” szóló 1840. évi XVII. törvénycikket (*a továbbiakban: 1840. évi XVII. törvénycikk*).²⁴ Ez az első olyan jogszabály, amely valamilyen módon szabályozta a gyárakat és az ott végzett munkát. Az első szakasz meghatározása alapján a gyár olyan intézet, melyben „ugyanazon ipar-készítmény nem előállításához szükséges minden részletmunkák egy fővezérlet alatt készíttetnek”.²⁵ A törvénycikk a foglalkoztatás alsó korhatárának vonatkozásában nem állapított meg konkrét szabályokat, de bizonyos korlátozást mégis tartalmazott, hiszen kimondta, hogy a 12. életévüket még be nem töltött gyermekek nem alkalmazhatóak olyan munkára, mely egészségükre és testi fejlődésükre ártalmas.²⁶

Az 1872-es ipartörvény, az 1872. évi VIII. törvénycikk (*a továbbiakban: 1872-es ipartörvény*) – melyet az iparosztály feje, gróf Zichy József és Feszt Imre, a minisztérium államtitkára készített el – a teljes iparszabadság elvén nyugodott.²⁷ A tanoncok vonatkozásában kimondta, hogy minden önálló iparos tarthat tanoncot, de 12. életévüket be nem töltött gyermekeket nem lehetett tanoncnak felvenni (az iparhatóság ezen rendelkezés alól felmentést adhatott, de ebben az esetben viszont a gyermeket 12 éves koráig iskolába kellett járatni).²⁸ A gyári munkások esetében 10 éven aluli gyermekeket nem, a 10. életévet meghaladott, de a 12. életévet még el nem ért gyermekeket csak az iparhatóság – szintén iskolalátogatáshoz kötött – engedélye mellett szabadott a gyárakban munkára alkalmazni.²⁹

Az 1884-es ipartörvény, az 1884. évi XVII. törvénycikk lényegében (*a továbbiakban: 1884-es ipartörvény*) nem változtatott a fennálló szabályokon, így tanoncok esetében továbbra is a 12. életév minősült a foglalkoztatás alsó korhatárának, míg a gyárakban foglalkoztatott munkásgyermekek esetén pedig a 10. életév.³⁰ A jogszabály egyebekben előírta azt is, hogy a 16 életévüket még be nem töltött munkásokat főszabály szerint nem (vagy csak bizonyos feltételek teljesülése ese-

²⁴ MATLEKOVITS SÁNDOR (szerk.): *Magyarország közgazdasági és közművelődési állapota ezeréves fennállásakor és az 1896. évi ezredéves kiállítás eredménye II. kötet*. 1898, Pesti Könyvnyomda-Részvény-Társaság, Budapest, 98.

²⁵ 1840. évi XVII. törvénycikk a gyárak jogviszonyairól 1. §. <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=84000017.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fkeyword%3D1840> (2018. 03. 26.)

²⁶ 1840. évi XVII. törvénycikk a gyárak jogviszonyairól 6. §.

²⁷ MATLEKOVITS SÁNDOR: Az ipartörvény revíziója.: *Közgazdasági Szemle* 1913/49. kötet, 1.

²⁸ 1872. évi VIII. törvénycikk az ipartörvény 39-40. §. <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=87200008.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fkeyword%3D1872> (2018. 03. 26.)

²⁹ 1872. évi VIII. törvénycikk az ipartörvény 70. §.

³⁰ 1884. évi XVII. törvénycikk ipartörvény 60. § és 115. §. <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=88400017.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fkeyword%3D1884> (2018. 03. 26.)

tén) lehet alkalmazni azon iparágakhoz tartozó gyárakban, melyeket miniszteri rendeletben egészségtelennek vagy veszélyesnek nyilvánítanak.³¹

Összefoglalva a fentieket, általánosságban elmondható – nem idevéve a vonatkozó osztrák szabályozást, mely nem tárgya jelen tanulmánynak –, hogy a magyar szabályozás tekintetében nem figyelhető meg a gyárak különböző típusain – és a műhelyeken – „átvonuló” azon fejlődési ív, mint az Egyesült Királyság esetében, inkább egy, az 1878-as gyári törvényhez nagy vonalakban közelítő megoldást láthatunk. Az ipartörvényekben a gyermekmunka vonatkozásában sajátosan elkülönülnek tanoncokra és a gyári munkára alkalmazott gyermekekre vonatkozó szabályok – így foglalkoztatás alsó korhatárára vonatkozóak is – a korszak végére ez a 12. életévet, illetve a 10. életévet jelentette, az Egyesült Királyságban – mint az már az előző alcímben említésre került – a 11. életévet.

3. A GYERMEKEK MUNKAIDEJÉNEK ALAKULÁSA A 19. SZÁZADBAN: NAPI MUNKAIDŐ, ÉTKEZÉSI SZÜNETEK ÉS ÉJSZAKAI MUNKAVÉGZÉS

3.1. Egyesült Királyság

3.1.1. Az 1802-es és az 1819-es gyári törvény

A gyermekek munkaideje szabályozásának vonatkozásában elsőként az 1802-es gyári törvényt kell megemlíteni – azzal a megjegyzéssel, hogy jelen tanulmánynak nem tárgya a munkaidő és az oktatásra fordítandó idő összefüggéseinek elemzése –, amely Nagy-Britannia és Írország minden olyan gyapjú- és pamutüzemére vonatkozott, mely három vagy több tanoncot, illetve húsz vagy annál több személyt foglalkoztatott.³²

A foglalkoztatási időre vonatkozó rendelkezések csak a tanoncok vonatkozásában érvényesültek, napi legfeljebb 12 órában korlátozták a munkaidőt – kivéve azt a tartamot, melynek során a tanonc a szükséges táplálékot magához vette –, és tiltották az éjszakai munkát (este 9 és reggel 6 óra között).³³

Ahogy azt az előzőekben bemutattam, az 1802-es gyári törvény a tanoncok munkaidejét szabályozta, míg az 1819-es jogszabály már minden gyermekre vonatkozott, ezzel – álláspontom szerint – jelentős előrelépés történt a személyi hatály kiterjesztésében. A 16. életévüket be nem töltött alkalmazottak nem dolgozhattak napi 12 óránál többet. A munkaidőt reggel 5 és este 9 óra közé kellett

³¹ 1884. évi XVII. törvénycikk ipartörvény 116. §.

³² 42 George III. c. 73. Preambulum. <http://www.educationengland.org.uk/documents/act-s/1802-factory-act.pdf> (2018. 03. 26.)

³³ 42 George III. c. 73. IV.

beosztani.³⁴ A reggelire nem kevesebb mint fél óra volt engedélyezendő, a főétkezésre pedig nem kevesebb mint egy órát kellett biztosítani délelőtt 11 és délután 2 óra között.³⁵

Megjegyzendő, hogy a törvényjavaslatban eredetileg 10 és fél órás napi munkaidőt szerepelt a 18 éven aluli munkások vonatkozásában, ez tulajdonképpen Robert Owen elképzelésén alapult,³⁶ aki a Skóciában található New Lanark Millsben egy olyan kísérleti textilgyártó települést hozott létre 1800-ban, ahol – a fenti munkaidő-maximum bevezetése mellett – a munkások betegbiztosítást is kaptak.³⁷

3.1.2. Az 1833-as gyári törvény

A törvény alapján nem volt jogszerű a textilgyárakban alkalmazott, 18 éven aluli személyek számára a munkavégzés előírása este 8 óra 30 perc és reggel 5 óra 30 perc között, valamint rendelkezett arról is, hogy a napi munkaidő a fenti üzemekben – általában – nem lehet több 12 óránál, a heti munkaidő pedig 69 óránál³⁸ (ebben az esetben nem kevesebb mint napi 1 és fél óra étkezési időt kellett biztosítani³⁹).

A jogszabály az elfogadását követő 6 hónapos türelmi idő elteltével megtiltotta, hogy napi 9 óránál és heti 48 óránál több ideig foglalkoztassanak 11. életévüket be nem töltött gyerekeket. 18 hónapos türelmi idő vonatkozott a 12. életévüket és 30 hónap a 13. életévüket be nem töltöttek foglalkoztatására. A selyemgyárakban a 13 éven aluli gyermek munkavállalók számára a napi munkaidő mértéke maximum 10 óra lehetett.⁴⁰

Mint láthatjuk, a törvény a 18 éven aluli alkalmazottakat életkoruk alapján csoportokra osztotta, a 13. életévüket be nem töltöttekre kedvezőbb szabályok vonatkoztak, bár ahogy azt Winston Churchill megjegyzi, a 20. század embere elszörnyedne az engedélyezett munkaidő hosszától, sőt azzal az akkori emberbarátok sem voltak megelégedve.⁴¹ Az előzőekben írt megkülönböztetés a korszak végéig fennmarad a különböző gyári törvények vonatkozásában.

³⁴ 59 George III. c. 66. II.

³⁵ 59 George III. c. 66. III.

³⁶ MCCABE, JOSEPH: *Robert Owen*, 1920, Watts & Co., London, 42. <https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.99254> (2018. 03. 26.)

³⁷ DAVIES, NORMAN: *Európa története*. 2002, Osiris Kiadó / 2000, Budapest, 781.

³⁸ 3 & 4 William IV. c. 103. Preambulum-II.

³⁹ 3 & 4 William IV. c. 103. VI.

⁴⁰ 3 & 4 William IV. c. 103. VIII.

⁴¹ CHURCHILL, WINSTON S.: *Az angol ajkú népek története*. 2004, Európa Könyvkiadó, Budapest, 773.

3.1.3. Az 1844-es és az 1847-es gyári törvény

A gyárakban végzett munkával kapcsolatos törvények módosításáról szóló törvény jelentőségét az adta, hogy – bizonyos kivételekkel – 6 és fél órára csökkentette a napi munkaidőt a textilgyárakban foglalkoztatott gyermekek vonatkozásában (az értelmező rendelkezés alapján 13. életévét be nem töltött alkalmazott⁴²).⁴³

Az étkezési szünetekre vonatkozó, kiegészítő rendelkezések többek között kimondták, hogy délután 1 óra előtt egy gyermeket vagy fiatal személyt (a 13. életévét már betöltött, de a 18. életévét még be nem töltött munkást⁴⁴) sem szabad 5 óránál tovább dolgoztatni anélkül, hogy legalább 30 perc étkezési szünetet ne adtak volna ki részére.⁴⁵

A gyermekek munkaidejének csökkentése érdekében tett 1844-es jogalkotói lépéseket 1847-ben a fiatal személyek (és a nők) munkaidejének mérséklése követte. A gyárakban foglalkoztatott fiatal személyek és nők munkaidejének korlátozásáról szóló 1847-es jogszabály a textilüzemek vonatkozásában 1847. július 1-étől előírta, hogy egyetlen, 18. életévét be nem töltött – fiatal – személy sem dolgozhat többet napi 11 óránál és heti 63 óránál. 1848. május 1-étől pedig tilos volt bármely 18. életévét be nem töltött személyt napi 10 óránál és heti 58 óránál tovább dolgoztatni.⁴⁶ Ezen szabályok kétórás csökkenést jelentettek a korábbi napi munkaidő-mennyiség maximumához képest.

3.1.4. Az 1850-es és 1853-as gyári törvény

A gyári munkával kapcsolatos törvények módosításáról szóló 1850-es törvény előírta, hogy – főszabályként – egyetlen fiatal személyt sem szabad alkalmazni reggel 6 óra előtt és este 6 óra után vagy szombatonként délután 2 óra után.⁴⁷ Megfigyelhetjük, hogy az előzőekben ismertetett rendelkezés csak a fiatal személyekre vonatkozott, ezzel bizonyos vonatkozásban kedvezőbb szabályozást alkalmaztak

⁴² 7 & 8 Victoria c. 15. LXXIII., in *The Statutes of the United Kingdom of Great Britain and Ireland*, 7 & 8 Victoria. 1844., 1844, Her Majesty's Printers, London. <https://archive.org/stream/statutesunitedk41britgoog#page/n0/mode/2up>, 82-117. (2018. 03. 26.)

⁴³ 7 & 8 Victoria c. 15. XXX.

⁴⁴ 7 & 8 Victoria c. 15. LXXIII.

⁴⁵ 7 & 8 Victoria c. 15. XXXVI.

⁴⁶ 10 & 11 Victoria c. 29. Preambulum-II., in *A Collection of the Public General Statutes passed in the tenth and eleventh year of the reign of Her Majesty Queen Victoria, 1847., 1847*, W. Benning and Co., Law Booksellers and Publishers, London. <https://archive.org/stream/acollectionpubl14britgoog#page/n0/mode/2up>, 326-327. (2018. 03. 26.)

⁴⁷ 13 & 14 Victoria c. 54. Preambulum, in *The Statutes of the United Kingdom of Great Britain and Ireland*, 13 & 14 Victoria. 1850., 1850, Her Majesty's Printers, London. <https://archive.org/stream/statutesunitedk33britgoog#page/n0/mode/2up>, 328-332. (2018. 03. 26.)

rájuk, mint fiatalabb kortársaikra. Nem meglepő tehát, hogy 1853-ban a gyermekek gyári munkájának további szabályozásáról szóló törvény főszabályként megtiltotta a gyermekek este 6 óra és reggel 6 óra közötti vagy szombat délután 2 óra utáni alkalmazását.⁴⁸

3.1.5. Az 1878-as gyári törvény

A korábbi széttagolt szabályozást egy törvényben egyesítő jogszabály alapján a textilgyárakban a fiatal személyeket (14. életévét már betöltött, de a 18. életévét még be nem töltött munkás⁴⁹) – a szombati nap kivételével – reggel 6 és este 6 vagy reggel 7 és este 7 óra között lehetett alkalmazni, ez legalább 2 órás étkezési szünettel számolva⁵⁰ átlagosan napi 10 óra munkával töltött időt jelentett.⁵¹ Ez nem hozott lényegi változást a korábbi napi munkaidő-mennyiséghez képest.

Szombaton vagy reggel 6 vagy 7 órakor kezdődhetett a munka és a gyártási munkálatok – az előző időpontoktól és az étkezési szünetektől is függően – vagy délután 1 órakor (12 óra 30 perckor) vagy 1 óra 30 perckor fejeződtek be.⁵² Látható, hogy a szombati munkavégzés tekintetében a törvény, ha minimális mértékben is, de kedvezőbb szabályokat alkalmaz a korábbi, délután 2 órás munkaidő-befejezéshez képest.

A textilüzemekben a gyermekek (14. életévét még be nem töltött munkavállaló⁵³) alkalmazását tekintve elmondható, hogy az csak reggeli és délutáni váltásokban vagy napi váltásokban történhetett, és munkakezdésük – szombat kivételével, reggeli műszak esetén – a fiatal személyek munkakezdéséhez igazodott, és délután 1 órakor fejeződött be (vagy ha a főétkezésre biztosított idő délután 1 óra előtt kezdődött, akkor ennek kezdetével).⁵⁴

A gyermekek délutáni műszakban történő alkalmazása esetén a munkaidő délután 1 órakor kezdődött, és este a fiatal személyeknél előírtaknak megfelelően ért véget, valamint a szombati munkavégzés tartama tekintetében is fiatal személynek minősültek.⁵⁵ Ha a gyermeket napi váltásos rendszerben dolgoztatták, akkor – bi-

⁴⁸ 16 & 17 Victoria c. 104. I., in *The Statutes of the United Kingdom of Great Britain and Ireland*, 16 & 17 Victoria. 1853., 1853. <https://archive.org/stream/statutesunitedk29britgoog#-page/n0/mode/2up,676-677>. (2018. 03. 26.)

⁴⁹ 41 & 42 Victoria c. 16. 96.

⁵⁰ 41 & 42 Victoria c. 16. 11.5.

⁵¹ 41 & 42 Victoria c. 16. 11.1.

⁵² 41 & 42 Victoria c. 16. 11.2-4.

⁵³ 41 & 42 Victoria c. 16. 96.

⁵⁴ 41 & 42 Victoria c. 16. 12.1-2.

⁵⁵ 41 & 42 Victoria c. 16. 12.3-4.

zonyos megszorításokkal – lényegében fiatal személyeknél már megismert szabályokat kellett alkalmazni.⁵⁶

A fiatal személyek textilüzemektől eltérő gyárakban, illetve műhelyekben történő foglalkoztatására eltérő szabályok vonatkoztak: a fiatal személyeket reggel 6 és este 6 vagy reggel 7 és este 7 óra között lehetett dolgoztatni. Szombaton vagy reggel 6 órakor, vagy 7 órakor kezdődhetett a munka, és délután 2 órakor véget kellett, hogy érjen. Mindennap nem kevesebb mint 1 és fél óra étkezési szünetet kellett biztosítani (így általában napi 10 és fél órás volt a munkával töltött idő). Szombaton az étkezési idő nem kevesebb mint fél óra volt.⁵⁷ A gyermekek nem textilüzemi és műhelybeli alkalmazását tekintve elmondható, hogy az lényegében – bizonyos eltérésekkel – hasonló volt, mint a textilüzemekben.⁵⁸

A gyermekmunka munkaidőre vonatkozó szabályozásában jelentős az a törvényi előírás, hogy a gyermekek és fiatal személyek részére – bizonyos kivételekkel – nem lehetett vasárnapi munkavégzést előírni.⁵⁹ Éjszakai – este 9 és reggel 6 óra közötti időtartam⁶⁰ – munkára például a nagyolvasztókban, papírgyárakban, a vasgyárakban és a betűnyomdáknban, a fiatal férfiak esetében volt lehetőség szigorú szabályok betartása mellett.⁶¹

A korszak átfogó szabályozását adó, 1878-as törvényről elmondható, hogy lényegi változást a munkaidő vonatkozásában nem hozott. A textilgyárak és a textilgyáraktól különböző gyárak, műhelyek vonatkozásában általában elkülönített rendelkezéseket találunk a jogszabályon belül, valamint az életkori csoportokat is fenntartotta, bár a fiatal személyek vonatkozásában az alsó korhatárt a 13. életévről a 14. életévre emelte fel, így a kedvezőbb szabályok személyi hatályát is kiterjesztette.

3.1.6. Összefoglalás

A legfontosabb jogszabályok és rendelkezések áttekintése után megállapítható, hogy a 18 éven aluli munkavállalókat általában két életkor szerint tagolt csoportra (gyermekekre és fiatal személyekre) bontják a tárgyalt törvények, és e szerint differenciálnak. A korszak elején pedig még csak a tanoncokra vonatkozóan lehetünk fel szabályokat.

⁵⁶ 41 & 42 Victoria c. 16. 12.6.

⁵⁷ 41 & 42 Victoria c. 16. 13.1–3.

⁵⁸ 41 & 42 Victoria c. 16. 14.

⁵⁹ 41 & 42 Victoria c. 16. 21.

⁶⁰ 41 & 42 Victoria c. 16. 96.

⁶¹ 41 & 42 Victoria c. 16. 58.

A gyermekek napi munkaidejének maximumára általánosságban csökkenés jellemző a korszakban (figyelembe véve az 1.1. alfejezet összefoglaló részében felvázolt ívet a gyárak különböző fajtái, valamint a gyárak és műhelyek vonatkozásában). A fiatal személyek napi munkaideje – visszaesésekkel és kivételekkel – kapcsán is kedvező változások következtek be a 19. század folyamán.

Az egyes jogszabályokban nagy hangsúlyt kaptak az étkezési szünetek, mind tartamuk, mind pedig kiadásuk rendje részletes szabályozás alá esett.

Az éjszakai munkát általánosságban tiltották, ugyanakkor a korszak végére – leginkább a textiliparon kívül – például a fiatal férfiak részére még mindig előírható volt, bár szigorú rendelkezésekkel körülbástyázottan.

A vasárnapi munkavégzés elrendelését általában – a század második felében – tiltották a gyári törvények.

3.2. Magyarország

3.2.1. Az 1840. évi XVII. törvénycikk

Az 1840. évi XVII. törvénycikk alapján a 12 és 16 év közötti gyermekek munkaideje legfeljebb napi 9 óra volt, ami nem lehetett folytonos, hiszen legalább 1 óra nyugidót kellett biztosítani a munkáltatónak.⁶²

3.2.2. Az 1872-es és az 1884-es ipartörvények

Az 1872-es ipartörvény alapján a 14. életévüket be nem töltött tanoncok napi munkaideje 10 óra volt, akik pedig a 14. életévüket már betöltötték, 12 órás munkára voltak kötelezhetőek. Délelőtt és délután egy-egy fél, délben pedig egy egész óra szünetet kellett tartani.⁶³

Éjjeli munkára, azaz este 9 órától reggeli 5 óráig 16 éven aluli tanoncok általában nem voltak alkalmazhatóak. Azon iparágak esetében azonban, melyek üzlete éjjeli munka nélkül fennakadást szenvedett volna, az iparhatóság – tekintettel a tanonc testi fejlettségére – engedélyezhette, hogy 16 éven aluli, de 14 évesnél nem fiatalabb tanoncok az előzőekben tárgyalt munkaóráknak legfeljebb a felét éjjeli munkában dolgozzák le.⁶⁴

Figyelembe véve a fennálló népoktatási törvényeket is, azon gyári munkásgyermekek, akik a 12 éves kort meghaladták, de a 14 éves életkort még nem töltötték

⁶² 1840. évi XVII. törvénycikk a gyárak jogviszonyairól 6. §

⁶³ 1872. évi VIII. törvénycikk az ipartörvény 44. §

⁶⁴ 1872. évi VIII. törvénycikk az ipartörvény 45. §

be, gyári munkában csak napi 8 órát voltak foglalkoztathatók. Azon ifjak, akik a 14 éves életkort betöltötték, de a 16. életévüket még nem érték el, csak napi 10 órai munkára voltak alkalmazhatók. Az éjjeli munka szabályozása megegyezett a tanoncokéval a 16. életévüket be nem töltött gyermekek esetén. A szünetekről is azonos módon rendelkeztek.⁶⁵

Az 1884-es ipartörvény lényegében nem változtatott az 1872 óta fennálló szabályozáson.⁶⁶

A vasárnapi munkavégzés tilalmára példaként említhető a korszakból az ipari munkának vasárnapi szüneteléséről szóló 1891. évi XIII. törvénycikk, mely – bizonyos korlátok között és kivételekkel – tiltotta a vasárnapi munkavégzést.⁶⁷

3.2.3. Összefoglalás

A magyar szabályozás kapcsán már említettem, hogy sajátos elkülönülés mutatkozik meg a tanoncokra és a gyári munkára alkalmazott gyermekekre vonatkozó rendelkezések között, ez a munkaidőre vonatkozó rendelkezések kapcsán is fennáll. Amennyiben a korszak két nagy ipartörvényét vizsgáljuk, megállapíthatjuk, hogy a napi munkaidő és étkezési szünetek kapcsán nem történt érdemi változás.

Az életkor szerinti felosztás mind a tanoncoknál, mind a gyári munkásgyermekekénél megjelenik. A jogszabályok a gyári munkára alkalmazott gyermekek esetében kisebb napi munkaidő-maximumot alkalmaznak, mint a tanoncoknál.

Az éjszakai munka tiltott volt, ugyanakkor kivételes esetben mégis elrendelheték azt. A vasárnapi munkavégzést külön jogszabály keretében tiltották meg.

4. ÖSSZEFOGLALÁS

Összefoglalásként elmondhatjuk, hogy a 19. század végére mind az Egyesült Királyságban, mind pedig Magyarországon szabályozták az ipari létesítményekben alkalmazott gyermekek munkavégzését.

Mindkét állam meghatározott egy alsó korhatárt a foglalkoztatás vonatkozásában, és szabályozásuk tartalmaz életkor szerint differenciált csoportokat, egyes rendelkezésekben még a szóhasználat is hasonló (példaként említhető a gyári tör-

⁶⁵ 1872. évi VIII. törvénycikk az ipartörvény 70. §

⁶⁶ 1884. évi XVII. törvénycikk ipartörvény 64-65. § és 115. §

⁶⁷ 1891. évi XIII. törvénycikk az ipari munkának vasárnapi szüneteléséről 1–2. §. <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=89100013.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fkeyword%3D1891> (2018. 03. 26.)

vényekben a young persons – fiatal személyek kifejezés, míg az ipartörvényekben az ifjak kitétel).

A magyar szabályozásban elkülönülnek a tanoncokra és a gyári munkára alkalmazott gyermekekre vonatkozó rendelkezések, az Egyesült Királyságban ez csak a korszak elején jelentkezik.

Az éjszakai munka tilalma, az étkezésre biztosított szünetek és a vasárnapi munkavégzés elrendelésének tilalma a korszak folyamán mind a gyári törvényhozásban, mind pedig a hazai jogszabályalkotásban megjelenik.

A vizsgált tárgykörben álláspontom szerint – az egyes konkrét rendelkezések óhatatlan különbözőségétől eltekintve – egy jellegében, megoldásaiban nagyon hasonló szabályozás jött létre a két 19. századi államalakulatban. Azon kérdésre, hogy a hazai jogszabályalkotásra milyen mértékben hatott az angol példa, további kutatások adhatják meg a választ.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] ALDEN, MARGARET: *Child life and labour*. 1908, Headley Brothers, London. <https://archive.org/details/childlifeandlab00aldegoog> (2018. 03. 26.)
- [2.] BRACHFELD DEZSŐ: A munkaszervezés fogalmának kérdéséhez. *Jogtudományi Közlöny* 1948/11–12. szám, 171–174.
- [3.] CHURCHILL, WINSTON S.: *Az angol ajkú népek története*. 2004, Európa Könyvkiadó, Budapest.
- [4.] DAVIES, NORMAN: *Európa története*. 2002, Osiris Kiadó / 2000, Budapest.
- [5.] DUNLOP, O. JOCELYN, DENMAN, RICHARD D.: *English apprenticeship & child labour. A history*, 1912, The Macmillan Company, New York, megtalálható: <https://archive.org/details/cu31924001116866> (2018. 03. 26.)
- [6.] HORVÁTH PÁL, RÉVÉSZ T. MIHÁLY (szerk.): *Általános jogtörténet I.*, 1994, Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest.
- [7.] HUTCHINS, B. L., HARRISON, A.: *A history of factory legislation*, 1911, P. S. King & Son, London, megtalálható: <https://archive.org/details/historyoffactory014402mbp> (2018. 03. 26.)
- [8.] KISS GYÖRGY: *Munkajog*. 2000, Osiris Kiadó, Budapest.
- [9.] LACZKÓ MIKLÓS: Gyári munkásságunk összetételéről az ipari forradalom időszakában. *Századok. A Magyar Történelmi Társulat Közlönye*, 1960/1–6. szám, 595–625.
- [10.] LÁNG PÉTER: Gyermeekproletárok Magyarországon. *História*, 1980/2. szám, 7–8.
- [11.] MATLEKOVITS SÁNDOR: Az ipartörvény revíziója. *Közgazdasági Szemle*, 1913/49. kötet, 1–17.
- [12.] MATLEKOVITS SÁNDOR (szerk.): *Magyarország közgazdasági és közművelődési állapota ezeréves fennállásakor és az 1896. évi ezredéves kiállítás eredménye II. kötet*, 1898, Pesti Könyvnyomda-Részvény-Társaság, Budapest.
- [13.] MCCABE, JOSEPH: *Robert Owen*, 1920, Watts & Co., London, megtalálható: <https://archive.org/details/in.ernet.dli.2015.99254> (2018. 03. 26.)

- [14.] REDGRAVE, ALEXANDER: *The factory and workshop act 1878, with introduction, copious notes, and an elaborate index*, 1885, Shaw & Sons, London, megtalálható: <https://archive.org/details/b24764772> (2018. 03. 26.)
- [15.] RUSZOLY JÓZSEF: *Európa jogtörténete*. 2006, Püski Kiadó Kft., Budapest.

Felhasznált egyesült királyságbeli jogszabályok

- [1.] 42 George III. c. 73., megtalálható: <http://www.educationengland.org.uk/documents/acts/1802-factory-act.pdf> (2018. 03. 26.)
- [2.] 59 George III. c. 66., in *The Statutes of the United Kingdom of Great Britain and Ireland*, 59 George III. 1819., 1819, His Majesty`s Statute and Law Printers, London, megtalálható: <https://archive.org/stream/statutesatlarge37britgoog#page/n0/mode/2up>, 418–419. (2018. 03. 26.)
- [3.] 3 & 4 William IV. c. 103., megtalálható: <http://www.educationengland.org.uk/documents/acts/1833-factories-act.pdf> (2018. 03. 26.)
- [4.] 7 & 8 Victoria c. 15., in *The Statutes of the United Kingdom of Great Britain and Ireland*, 7 & 8 Victoria. 1844., 1844, Her Majesty`s Printers, London, megtalálható: <https://archive.org/stream/statutesunitedk41britgoog#page/n0/mode/2up>, 82–117. (2018. 03. 26.)
- [5.] 10 & 11 Victoria c. 29., in *A Collection of the Public General Statutes passed in the tenth and eleventh year of the reign of Her Majesty Queen Victoria, 1847.*, 1847, W. Benning and Co., Law Booksellers and Publishers, London, megtalálható: <https://archive.org/stream/acollectionpubl14britgoog#page/n0/mode/2up>, 326–327. (2018. 03. 26.)
- [6.] 13 & 14 Victoria c. 54., in *The Statutes of the United Kingdom of Great Britain and Ireland*, 13 & 14 Victoria. 1850., 1850, Her Majesty`s Printers, London, megtalálható: <https://archive.org/stream/statutesunitedk33britgoog#page/n0/mode/2up>, 328–332. (2018. 03. 26.)
- [7.] 16 & 17 Victoria c. 104., in *The Statutes of the United Kingdom of Great Britain and Ireland*, 16 & 17 Victoria. 1853., 1853, megtalálható: <https://archive.org/stream/statutesunitedk29britgoog#page/n0/mode/2up>, 676–677. (2018. 03. 26.)
- [8.] 30 & 31 Victoria c. 103., in *The Law Reports, The Public General Statutes with a List of the Local and Private Acts passed in the thirtieth and thirty-first years of the reign of Her Majesty Queen Victoria: being the second session of the nineteenth Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland.*, Vol II. 1867, William Clowes and Sons, London, megtalálható: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=osu.32437121364398;view=2up;seq=4;size=175>, 1115–1127. (2018. 03. 26.)
- [9.] 30 & 31 Victoria c. 146. *The Law Reports, The Public General Statutes with a List of the Local and Private Acts passed in the thirtieth and thirty-first years of the reign of Her Majesty Queen Victoria: being the second session of the nineteenth Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Ireland.*, Vol II. 1867, William Clowes and Sons, London, megtalálható: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=osu.32437121364398;view=2up;seq=4;size=175>, 1470–1483. (2018. 03. 26.)
- [10.] 41 & 42 Victoria c. 16., in *The Public General Statutes passed in the forty-first and forty-second years of the reign of Her Majesty Queen Victoria, 1878: with a copious*

index, tables &c., 1878, The Queen`s Printing Office, London, megtalálható: <https://archive.org/details/statutesatlarge15unkngoog>, 137–189. (2018. 03. 26.)

- [11.] 54 & 55 Victoria c. 75. REDGRAVE, ALEXANDER AND REDGRAVE, JASPER. A.: *The factory & workshop acts, 1878 to 1891, with introduction, copious notes, and an elaborate index*, 1893, Shaw & Sons, London, megtalálható: <https://archive.org/stream/b21731238#page/n0/mode/2up>, 165–194. (2018. 03. 26.)

Felhasznált magyar jogszabályok

- [1.] 1840. évi XVII. törvénycikk a gyárok jogviszonyairól, megtalálható: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=84000017.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fkeyword%3D1840> (2018. 03. 26.)
- [2.] 1872. évi VIII. törvénycikk az ipartörvény, megtalálható: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=87200008.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fkeyword%3D1872> (2018. 03. 26.)
- [3.] 1884. évi XVII. törvénycikk ipartörvény, megtalálható: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=88400017.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fkeyword%3D1884> (2018. 03. 26.)
- [4.] 1891. évi XIII. törvénycikk az ipari munkának vasárnapi szüneteléséről, megtalálható: <https://net.jogtar.hu/ezer-ev-torveny?docid=89100013.TV&searchUrl=/ezer-ev-torvenyei%3Fkeyword%3D1891> (2018. 03. 26.)

**ALKOTMÁNYJOGI, KÖZIGAZGATÁSI
JOGI ÉS PÉNZÜGYI JOGI SZEKCIÓ**

A pénzügyi kultúra jelentősége a pénzügyi fogyasztóvédelem terén

Király Péter Bálint

Széchenyi István Egyetem

Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási és Pénzügyi Jogi Tanszék

e-mail: kiralypeterbalint@gmail.com

Absztrakt:

A gazdasági válság egyik tanulsága, hogy az egyre bonyolultabb pénzügyi konstrukciók világában az átlagfogyasztó nem képes eligazodni, mivel nem rendelkezik azokkal a gazdasági-pénzügyi ismeretekkel, amelyek mindezt lehetővé tennék. Megfigyelhető, hogy minél alacsonyabb szintű pénzügyi ismeretekkel rendelkezik valaki, annál nagyobb eséllyel hoz akarátán kívül is rossz, kedvezőtlen pénzügyi döntést. A válság rámutatott ennek a folyamatnak a súlyos következményeire. Hasonló helyzet jövőbeli elkerülése érdekében éppen ezért fontos lenne a lakosság pénzügyi kultúrájának és tudatosságának fejlesztése. Különösen arra tekintettel, hogy a hibás döntések elkerülése az olyan bonyolult konstrukciók esetén, mint amikkel a pénzügyi szférában találkozik a fogyasztó, csak megfelelő alapismeretek birtokában lehetséges. Tanulmányomban erre tekintettel a pénzügyi kultúrát, annak fejlesztésének módjait mutatom be.

Kulcsszavak: *gazdasági válság, pénzügyi fogyasztóvédelem, pénzügyi ismeretek, pénzügyi kultúra, pénzügyi tudatosság*

1. BEVEZETÉS

Az USA-ból elindult 2008-as pénzügyi-gazdasági válság Európát és Magyarországot is hátrányosan érintette: csökkent a pénzügyi intézményekbe vetett bizalom, a bankok likviditási problémákkal küszködtek, emiatt szűkült a hitelkínálat, valamint egyre több vállalkozás jutott csődbe, a lakosság körében pedig megnövekedett a munkanélküliség aránya, ami tovább növelte a hitelek visszafizetésének kockázatát.

Ahogy a pénzügyi közvetítőrendszer stabilitásának erősítéséről szóló 2008. évi CIV. törvény indoklása fogalmaz: „a pénzügyi közvetítőrendszer olyan mértékben meghatározó elemévé vált az egyes államok, így a hazai gazdaságnak is, hogy rendeltetésszerű működése társadalmi érdek, annak ellenére, hogy alapvetően a

magánszektor keretei között működik.”¹ A válság élesen világított rá erre az összefüggésre, amikor a gazdasági stabilitás helyreállítása érdekében az államok adófizetők pénzéből biztosítottak mentőcsomagokat a pénzügyi intézmények számára. Ezt a folyamatot szokás úgy jellemezni, hogy a profitot magánosítjuk, a veszteséget pedig államosítjuk.²

Különösen súlyosan érintette a válság a devizahiteles ügyfeleket, akiknek a törlesztőrészelei a forint árfolyamváltozása miatt akár a többszörösére is emelkedhettek. Fogyasztóvédelmi szempontból problémát jelentett, hogy a PSZÁF nem avatkozott bele a devizahitelezés folyamatába, nem reagált a manipulatív reklámokra és a THM félrevezető használatára. A THM ugyanis arra szolgál, hogy az egy kategóriába tartozó hitelek ára összemérhető legyen, azonban alkalmatlan eszköz arra, hogy összemérjük vele a változó kamatozású hitelek árát, és az árfolyamkockázatot sem lehet kimutatni vele. Márpedig a válságot megelőző időszakban éppen ezek a hitelek terjedtek el, ráadásul a kamat- és árfolyamkockázat is az ügyfélre nehezedett. Az utólagos kritikából természetesen joggal kijut maguknak a bankoknak, amelyek a halasztott tőketörlesztésű hitelkonstrukciókkal vagy a futamidő kezdetén nyújtott kedvezményes kamatperiódussal mesterséges THM-értékeket állítottak elő, bizonyosan annak ismeretében, hogy az ügyfelek zöme legfeljebb a THM-et nézi az ügylet megkötése előtt. Az MNB is tehetett volna a devizahitelezés elterjedése ellen, sőt érzékelte is a problémát (pl. megemelve a bankok kötelező tartalékrátáját, ezzel megdrágítva a hiteleket). A devizahiteles válság kialakulása kapcsán ki kell emelni a hitelfelvevő fogyasztók a felelősségét: az a fogyasztó ugyanis, aki úgy dönt, hogy devizahitelt vesz fel az tudatosan vagy éppen ismerethiánya miatt nagyobb kockázatnak teszi ki magát, mint aki az adott állam hivatalos pénznemében teszi mindezt. Ennek hátterében az árfolyamváltozásból eredő kockázat áll, ami akár súlyos következményekkel is járhat, amennyiben az árfolyamok kedvezőtlen irányba mozdulnak el. Hiszen elvárható lett volna tőlük, hogy jelentős pénzügyi döntéseik meghozatala előtt körültekintőbben járjanak el, és ne csak a rövid távú előnyöket tartsák szem előtt. Természetesen nem lehet a helyzet kialakulásáért csak és kizárólag a fogyasztókat és felelőtlen magatartásukat okolni.³

A válság tehát rámutatott a korábbi szabályozás hiányosságaira a bankjog területén. Az államok rádöbbenek, hogy a korábbi, elsősorban a piac láthatatlan kezében bízó, megengedő jellegű szabályozás nem elegendő, és a jövőben erőtel-

¹ NAGY ZOLTÁN: A pénzügyi fogyasztóvédelem aktuális kérdései. In SZALMA JÓZSEF (szerk.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2013*. 2014 Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, Újvidék, 207. tn2013/207_223_Nagy_A. pdf (2017. 09. 23.)

² NAGY ZOLTÁN: A gazdasági válság hatása a pénzügyi intézmények és szolgáltatások szabályozására. *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXVIII., 229–243.

³ BOD PÉTER ÁKOS: Lakossági devizahitelezési problémáink. *Fogyasztóvédelmi Szemle* 2012/1. sz. http://www.fvszemle.hu/archivum/2012_marc/gazdasag_fogyaszto/lakossagi_devizahitelezes/ (2018. 03. 05.)

jesebb állami beavatkozásra van szükség a pénzügyi stabilitás és ezáltal a lakosság védelme érdekében.⁴ Mindezek miatt került előtérbe mind Európában, mind hazánkban a pénzügyi fogyasztóvédelem szabályozásának (így például a fogyasztók megfelelő tájékoztatásának, a pénzügyi termékek bonyolultságának) kérdése a jogelmélet és a jogalkotás terén egyaránt. Kiemelkedően fontos a pénzügyi fogyasztóvédelem részeként a lakosság pénzügyi kultúrájának és tudatosságának fejlesztése a hasonló helyzet jövőbeli elkerülése érdekében.⁵ A válság rávilágított a közgazdasági elméletek emberi viselkedéssel kapcsolatos feltételezéseinek hibáira is. A korábban uralkodó közgazdasági elméletek ugyanis azt feltételezték, hogy a fogyasztók észszerűen viselkednek, és optimalizálják döntéseiket. Viszont a krízishez vezető folyamatok megmutatták, hogy a fogyasztók egy részének döntéseire a racionalitás hiánya és az ismerethiány jellemző, és gyakran inkább a megszokásokat vagy pusztán impulzusokat követnek.

A válságot követően az állam segítséget nyújtott a bajba került adósoknak, amely egy szükséges reakció volt. Azonban nem szabad hagyni, hogy az állami segítséget a fogyasztók természetesnek vegyék, hanem fontos, hogy megtanítsuk őket a prudens és felelős döntéshozatalra. „Az állam megkísérelheti a védőernyő kifizetését a társadalmi felelősségre hivatkozva, de az aktivista fogyasztóvédelem, a társadalmi gondoskodás egyéb területeivel együtt idővel átcsúszhat paternalizmusba, ami gyámoltalanságra kondicionálja az önálló életvitelre eredetileg alkalmas rétegeket, korosztályokat is.”⁶ A jelentős pénzügyi döntések (pl. egy hitelfelvétel) esetén elvárható ugyanis a fogyasztótól a szerződés megkötésével járó kockázatok és következmények átgondolása, és az előnyök és hátrányok megfelelő mérlegese.⁷ A hibás döntések elkerülése az olyan bonyolult konstrukciók esetén, mint amikkel a pénzügyi szférában találkozik a fogyasztó csak megfelelő alapismeretek birtokában lehetséges.⁸ Tisztában kell lennie például a kamatos kamat, az infláció, a deviza alapú kölcsön stb. fogalmaival, működésével, hatásaival és kockázataival.⁹ A pénzügyi kultúra alacsony szintjét és az ebből eredő meggon- dolatlan döntéseket jól mutatja, hogy „a devizahitelt felvevők döntéseiket az aktuális kamat- és árfolyamszint alapján maximalizálták, nem számolva a jövőbeni

⁴ A pénzügyi stabilitás fogalmáról lásd részletesen KÁLMÁN JÁNOS: A pénzügyi stabilitás, mint a pénzügyi közvetítőrendszer működésébe történő állami beavatkozás indoka. In KÁLMÁN JÁNOS (szerk.): *Állam – Válság – Pénzügyek*. 2017, Gondolat, Győr, 75.

⁵ HUNG, A. A. – PARKER, A. M. – YOONG, J. K.: *Defining and Measuring Financial Literacy*. https://www.rand.org/pubs/working_papers/WR708.readonline.html (2018. 03. 05.)

⁶ BOD PÉTER ÁKOS: A fogyasztótól elvárható piacismeret. *Fogyasztóvédelmi Szemle* 2010/4. sz. http://www.fvszemle.hu/archivum/2010_dec/gazd_fogy_10_dec/a_fogyasztotol_elvarhato/ (2018. 03. 05.)

⁷ BOD (2010): i. m.

⁸ HUNG–PARKER–YOONG: i. m.

⁹ Uo.

törlesztőrészlet ingadozásával”.¹⁰ (Más kérdés persze, hogy megkapták-e erről a szükséges tájékoztatást, és hogy azt ténylegesen felfogták-e.) Különösen fontos a pénzügyi kultúra, ha figyelembe vesszük társadalmunk előregedő jellegét, aminek következményeként a lakosságnak meg kell tanulnia megtakarítani és önmagáról gondoskodni, ha fenn kívánja tartani megszokott életszínvonalát.¹¹

Tanulmányomban mindezekre tekintettel a pénzügyi fogyasztóvédelem kérdései közül a pénzügyi ismeretek és készségek fontosságával és a pénzügyi kultúra fejlesztésének lehetőségeivel foglalkozom.

2. MIÉRT VAN SZÜKSÉG PÉNZÜGYI FOGYASZTÓVÉDELEMRE ÉS A PÉNZÜGYI KULTÚRA FEJLESZTÉSÉRE?

A pénzügyi fogyasztóvédelem és pénzügyi kultúra iránti igény növekedésének hátterében alapvetően öt ok áll: egyrészt az információs aszimmetria jelensége; másrészt változás állt be az egyének szükségleteiben; harmadrészt a pénzügyi termékek is egyre bonyolultabbakká váltak; negyedrészt a pénzügyi ismeretek hiánya, amely tovább nehezítette a komplex pénzügyi termékek megértését; végül az az összefüggés, hogy a pénzügyi ismeretek és tudatosság fejlesztése hozzájárulhat a pénzügyi intézmények iránti bizalom visszaállításához. Az alábbiakban ezeket az okokat mutatom be részletesen.

2.1. Információs aszimmetria

Az első indok, hogy manapság a fogyasztók többsége hátrányos és kiszolgáltatott helyzetben van a szolgáltatói oldal szereplőivel szemben, akik olyan információkkal, lehetőségekkel, kompetenciákkal és érdekérvényesítő képességekkel rendelkeznek, amelyekkel az átlagfogyasztók nem. Az információknak ezt az egyenlőtlen eloszlását a szakirodalom információs aszimmetriának nevezi.¹² „A fogyasztóvédelem célja és lényege tehát általánosságban az, hogy korrigálja a versenyen alapuló piac azon tökéletlenségét, amely a fogyasztó hiányos informáltságából, illetve gyengébb gazdasági helyzetéből ered.”¹³ Azaz a fogyasztóvédelem központi eleme az információs aszimmetria mérséklése érdekében történő állami beavatkozás.

¹⁰ MAGYAR ZOLTÁN: Pénzügyi kultúra – közügy vagy magánügy? in *Gazdasági és Társadalomtudományi Közlemények* 2012/2. szám, 85–93.

¹¹ Uo.

¹² NAGY (2014): i. m. 207.

¹³ SZEBELÉDI FERENC: A közigazgatási és a bírósági hatáskörök elemzése a pénzügyi fogyasztóvédelem területén. *Themis* 2013/1. szám, 236.

Az információs aszimmetria még inkább jellemző a pénzügy szférára. Ennek oka, hogy a pénzügyi szolgáltatók egyre bonyolultabb pénzügyi termékeket hoznak létre, melyek működésének és kockázatainak megértéséhez magas szintű szakmai ismeretek szükségeltetnek.¹⁴ Míg a bankok oldalán erre tekintettel felkészült, szakértelemmel rendelkező professzionális szereplők dolgoznak magas fokú szervezettség mellett,¹⁵ addig a másik oldalon a fogyasztók ismerethiánnyal küzdenek, nem rendelkeznek megfelelő érdekérvényesítési képességekkel, és nincsenek meg a szükséges kompetenciáik ahhoz, hogy átlássák a pénzügyi termékek összetett feltételrendszerét és működési módját.¹⁶ Rendszerint ugyanis még a körültekintő és felkészült fogyasztók sem rendelkeznek megfelelő gazdasági-pénzügyi ismeretekkel, emiatt pedig nem képesek a komplex pénzügyi szolgáltatások működését megérteni, adott esetben még pontos és részletes tájékoztatás esetén sem.¹⁷

A gazdasági válság egyik tanulsága, hogy az egyre bonyolultabb pénzügyi konstrukciók világában az átlagfogyasztó nem képes eligazodni, mivel nem rendelkezik azokkal a gazdasági-pénzügyi ismeretekkel, amelyek mindezt lehetővé tennék. Megfigyelhető, hogy minél alacsonyabb szintű pénzügyi ismeretekkel rendelkezik valaki, annál nagyobb eséllyel hoz akaratan kívül is rossz, kedvetlen pénzügyi döntést. A válság rámutatott ennek a folyamatnak a súlyos következményeire.¹⁸ A 2008-as krízist követően az is kiderült, hogy az MNB, a PSZÁF és egyéb szervek figyelmeztették a lakosságot a fennálló veszélyekre, azonban a fogyasztók ezeket a közgazdasági érveléseket nem vették figyelembe, vagy meg sem értették azokat.

2.2. A lakosság helyzetének változása

A második ok, hogy az utóbbi évtizedekben a lakosság helyzete nagyban megváltozott: nőtt az átlagéletkor, a munkahelyek instabilitása, az eladósodottság, és emellett csökkent a szociális biztonságot szintje. Mindezek kihívások elé állították a lakosságot: meg kell tanulniuk önmagukról gondoskodni, akár már a nyugdí-

¹⁴ NAGY (2014): i. m. 207.

¹⁵ SZEBELÉDI: i. m.

¹⁶ SIKLÓSI MÁTÉ: Előterben a hatékony pénzügyi fogyasztóvédelem. *Fogyasztóvédelmi Szemle* 2011/2. sz. http://www.fvszemle.hu/archivum/2011_marcus/muhely/eloterben_a_hatekony/ (2018. 03. 05.)

¹⁷ VERES ZOLTÁN: Ügyfélvédelem a pénzügyi szektorban: gondolatok a pénzügyi fogyasztóvédelem egyes alapkérdéseiről. *Jogelméleti Szemle* 2013/4. szám, 199. http://jesz.ajk.elte.hu/2013_4.pdf (2018. 03. 05.)

¹⁸ HUNG-PARKER-YOONG: i. m.

jas éveikre előre tervezve.¹⁹ A jelenlegi demográfiai folyamatok alapján (folyamatosan növekvő várható élettartam, alacsony születési ráta, népességfogyás) a jelenlegi nyugdíjrendszer nem fenntartható. Éppen ezért előtérbe kerül az öngondoskodás, a nyugdíjas évekre való előregondolkodás képessége, amellyel a különböző felmérések alapján a magyar társadalom nem rendelkezik, vagy ha meg is lenne rá a lehetősége és képessége, akkor sem él ezekkel.²⁰ (Egy 2016-os OECD-kutatás alapján hazánk a nemzetközi átlaghoz képest komoly elmaradásban van ezen a téren.²¹) Emellett az lakosságnak gondolnia kell pénzügyeik megtervezésekor az olyan nem várt helyzetekre is mint például a munkahelyük elvesztése.²²

2.3. A kínált pénzügyi termékek komplexitása

A harmadik fontos oka a pénzügyi tudatosság fejlesztésének a lakosság védelme a pénzügyi közvetítőrendszerben bekövetkező változásokkal szemben. Mivel manapság megfigyelhető, hogy a pénzintézetek a minél alacsonyabb kockázattal járó vállalkozás mellett elért minél magasabb jövedelmezőség érdekében az áringadozóknak jobban kitett, egyre bonyolultabb termékeket vezetnek be a piacra. A lakosságra tehát nagyobb személyes felelősség hárul pénzügyi döntéseik során, ráadásul ezekkel a társadalmi folyamatokkal párhuzamosan a pénzügyi szektor újabb és újabb, könnyen hozzáférhető, viszont annál bonyolultabb és átláthatatlanabb pénzügyi konstrukciókat kezdett kínálni a fogyasztóknak,²³ mindezt ráadásul a pénzügyi szektor folyamatos deregulációja mellett. A fogyasztók lényegében a tényleges kockázatok ismerete nélkül vették igénybe ezeket a komplex pénzügyi termékeket.²⁴ Ez a két folyamat felszínre hozta a lakosság pénzügyi kultúrájának növelése és fejlesztése iránti igényt hazánkban és Európában

¹⁹ HABSCHICK, MARCO (et al.): *Survey of Financial Literacy Schemes in the EU27*. http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/capability/report_survey_en.pdf (2018. 03. 05.)

²⁰ SZÉKELY LEVENTE: *A holnap pénze – Pénzügyi kultúra az információs társadalomban*. 2010, Excenter, Budapest, 7–11.

²¹ MNB: *Pénzügyi Fogyasztóvédelmi Jelentés 2016*.

²² HABSCHICK (et al.): i. m.

²³ BÉRES DÁNIEL – HUZDIK KATALIN: A pénzügyi kultúra megjelenése makrogazdasági szinten. *Pénzügyi Szemle* 60. évf. 2015/3. sz., 322.

²⁴ ÁSZ: *Az állami számvevőszék szerepe a pénzügyi kultúra fejlesztésében – Projektfüzet*. <https://www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutat%C3%A1s/2014/t366.pdf?ctid=744> (2018. 03. 05.)

egyaránt.²⁵ „Ebben a megfogalmazásban a pénzügyi kultúra egy hidat képez a felmerülő társadalmi igények és az ezeket kielégíteni igyekvő pénzügyi termékek között.”²⁶

2.4. A fogyasztók pénzügyi ismereteinek hiánya

Negyedrész ki kell emelni a pénzügyi ismeretek hiányát, amelynek háttérében álló egyik legfontosabb tényező, hogy a magyar lakosság többsége nem részesül semmilyen pénzügyi oktatásban. Ennek következtében a lakosság egyrészt nem érti meg például a gazdasági helyzettel összefüggő híreket és beszámolókat, másrészt megfelelő alapismeretek hiányában nem is képesek új ismeretek befogadására, továbbá olyan pénzügyi döntéseket hozhatnak, amelyek nem felelnek meg a jövedelmi és vagyoni helyzetüknek, és így könnyebben eladósodhatnak, stb.²⁷

Márpedig a nap mint nap meghozott pénzügyi döntéseink során fontos kérdés, hogy azok megalapozottságához honnan vesszük a szükséges információkat: megértjük-e a gazdasági-pénzügyi eseményekkel kapcsolatos híreket, a mindennapok pénzügyeit, gazdasági összefüggéseit, össze tudunk-e hasonlítani ajánlatokat.²⁸ „Az ismerethiányos rétegek kritikus helyzetére adható egyik válasz a szabályozó hatóságok további aktivizálódása, ám az gyengítené a gazdaság alkalmazkodó képességét, versenyképességét, és károsan kondicionálná a fogyasztókat. A másik – nehezebb, de járható – irány a piaci ismeretek gyarapítása és a készségek, képességek kifejlesztésének támogatása. Az utóbbi felé mutatnak az uniós trendek is.”²⁹ Természetesen erre a területre is elmondható, hogy az elmélet önmagában nem elegendő, szükséges a megszerzett tudás gyakorlati úton való alkalmazása, amely elsősorban tapasztalati úton fejleszthető. A tapasztalat megszerzésében a családnak, a barátoknak, a médiának, az iskolának, az államnak, a fogyasztóvédelemnek van döntő szerepe.³⁰

A fogyasztói oktatás képessé teszi a fogyasztókat választásuk következményeinek felismerésére és figyelembevételére. Képesek felkutatni a döntések meghozatalához szükséges releváns információkat, ismerik a döntések meghozatalát segítő

²⁵ HABSCHICK (et al.): i. m.

²⁶ BÉRES–HUZDIK: i. m., 322.

²⁷ SZÉKELY: i. m., 7–11.

²⁸ KOVÁCS PÉTER: Fiatalok pénzügyi kultúra mérésének fejlesztésének lehetőségei. In PÁL ZSOLT (szerk.): *A pénzügyi kultúra aktuális kérdései, különös tekintettel a banki szolgáltatásokra*. 2017, A közgazdaságtani-módszertani képzés fejlesztéséért Alapítvány, Miskolc, 31.

²⁹ BOD (2010): i. m.

³⁰ KOVÁCS LEVENTE: A pénzügyi kultúra fejlesztése, mint önérdék. In PÁL ZSOLT (szerk.): *A pénzügyi kultúra aktuális kérdései, különös tekintettel a banki szolgáltatásokra*. 2017, A közgazdaságtani-módszertani képzés fejlesztéséért Alapítvány, Miskolc, 14.

stratégiákat. Szintén növeli a rossz választásokkal szembeni védelmet, ha ismerik az egyes termékek minőségét, kockázatait. Emellett meg tudják ítélni, választásaik egészségükre, jólétükre, gazdasági helyzetükre gyakorolt hatását, mindezt adott esetben úgy, hogy figyelnek a termék-előállítás körülményeinek etikai szempontjaira, a környezet védelmére, a társadalmi következményekre stb. is. „A fenntarthatóság, az egészség, a szolidaritás értékeit közvetítő fogyasztói attitűdök megóvnak az olyan társadalmi és szociális problémáktól mint a túlzott eladósodás, az erőforrások pazarlása, a rossz élet- és munkakörülmények.”³¹

Természetesen nemcsak az ismeretek hiánya vezethet felelőtlen pénzügyi döntések meghozatalához, hanem bizonyos társadalmi-fogyasztói trendek követése is. A rendszerváltást követően jelentős identitásképző tényezővé vált a fogyasztási szokások követése, amely presztízsfogyasztáshoz vezetett, azaz mindenki megszerette volna venni a legújabb, legjobb, legszebb fogyasztási cikkeket. „A magyar háztartások fogyasztási kiadásaiban a hitel csak a rendszerváltással foglalta el a piacgazdaságokban játszott fontos szerepét, kikényszerítve az önkéntes tanulási folyamatot, amely segítség hiányában lassú és alacsony hatékonyságú még ma is. Kettős szorításba kerültek a felkészületlen fogyasztók az új, és korábban ismeretlen széles áru kínálat fogyasztásra készítésével és a hirtelen lehetővé vált hiteltvásárlás adta örömmel, s ugyanakkor az eladósodás rémével kellett egyidőben megküzdeniük.”³² A többség tehát hitel felhasználásával vásárolt fogyasztási cikkeket, ami miatt sokan adósságszpirálba kerültek. A törleszteni képtelen adósok a pénzügyi közvetítők helyzetét is megingathatják, közvetve pedig a fogyasztás csökkenését, a gazdaság visszaesését, a bankokkal szembeni bizalom csökkenését okozzák.³³

2.5. A pénzügyi intézmények iránti bizalom helyreállítása

Végül az utolsó ok, ami miatt kiemelkedő fontosságú a pénzügyi kultúra fejlesztése az, hogy hozzájárulhat a pénzügyi intézmények iránti bizalom visszaállításához. A pénzügyi-gazdasági válság hatása érződik a bankokkal szembeni bizalomvesztésben, amely arra vezethető vissza, hogy a fogyasztók csalódtak a pénzintézetek korábbi gyakorlatában (pl. mert nem megfelelően tájékoztatták a fogyasztókat a lehetséges kockázatokról).³⁴ A banki szolgáltatások központi eleme a bizalom,

³¹ PAVLUSKA VALÉRIA: A fogyasztói oktatás napjainkban. *Fogyasztóvédelmi Szemle* 2011/2. sz. http://www.fvszemle.hu/archivum/2011_majus/muhely/fogyasztoi_oktatas/ (2018. 03. 05.)

³² HOFFMANN ISTVÁNNÉ: Adósségítés a háztartásgazdálkodásban. *Fogyasztóvédelmi Szemle* 2010/4. sz. http://www.fvszemle.hu/archivum/2010_dec/gazd_fogy_10_dec/adossegités/ (2018. 03. 05.)

³³ SZÉKELY: i. m. 10.

³⁴ SIKLÓSI: i. m.

ugyanis a felelősen gazdálkodó fogyasztók csak olyan bankokra bízzák a pénzüket, amelyekben megbíznak, és fordítva, a bankok csak azoknak a fogyasztóknak adnak hitelt, akik megbízható adósok.³⁵ A bankszektoral szembeni bizalomvesztés pedig gátolja a bankok rendes működését, a források újraelosztását, akadályozza a növekedést, továbbá instabilitáshoz és költséges válságokhoz vezet.³⁶ „Azaz a bankszektor a bizalom visszaszerzése nélkül nem tudja alap funkcióit megfelelően betölteni, mely visszafogja az általános gazdasági fejlődést.”³⁷

A statisztikák alapján a társadalom tagjai ugyan elismerik, hogy a pénzügyi szervezetek megfelelő szakmai tudással rendelkeznek, azonban úgy vélik, hogy az alkalmazott módszereik nem tisztességesek. Arról is készült felmérés, hogy vajon a lakosság szerint ki a felelős a kialakult válsághelyzetért és a tömeges eladósodottságért. Az adatok alapján az derült ki, hogy a lakosság többsége egyetért azzal, hogy az államnak szigorúbban kellene szabályoznia a pénzintézetek hitelezési tevékenységét, és hogy a bankok a rossz döntéseik következtében beállt veszteségüket a fogyasztókkal fizetetik meg. Továbbá abban is egyetértés mutatkozott, hogy aki devizahitelt vesz fel, tisztában kell lennie az árfolyamkockázattal. Emellett kisebb mértékben egyetértettek a megkérdezettek abban is, hogy a szorult helyzetbe került adósok megmentése az állam feladata. Kevesen értettek egyet azonban azzal, hogy a bankok megfelelően tájékoztatják ügyfeleiket, és hogy a bankok segítőkésszék lennének a törlesztési gondokkal rendelkezőkkel szemben.³⁸ „Természetesen a hitelezésről alkotott gondolatok és a felelősség kérdése nagyban függ attól is, hogy ki milyen helyzetben van. A megtakarítással rendelkezők és/vagy kölcsönökkel nem terheltek az egyén felelősségét hangsúlyozzák, míg akiknek nincsenek megtakarításaik, és/vagy kölcsönökkel terheltek, inkább a rendszerben látják a hibát. Érdekes megfigyelni, hogy azoknál, akiknél csak egy hitel van a háztartásban, az egyén felelőssége is megjelenik, míg azoknál, ahol több hitel is van, egyértelműen a bankok hibái kerülnek előtérbe.”³⁹ A bankokkal szembeni bizalmatlanságot táplálja emellett a pénzügyi ismeretek hiánya is, hiszen egy esetleges gazdasági válság esetén alacsony szintű pénzügyi kultúrával rendelkező fogyasztók a bankokat tekintik majd bűnbaknak, ami bankellenességhez vezet. Éppen ezért a pénzügyi kultúra fejlesztése csökkenti a negatív előítéleteket,

³⁵ KOVÁCS L.: i. m. 11.

³⁶ LAUTENSCHLÄGER, SABINA: *Reintegrating the banking sector into society: earning and reestablishing trust.* <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2015/html/sp150928.en.html> (2018. 03. 05.)

³⁷ KOVÁCS L.: i. m. 11.

³⁸ SZÉKELY: i. m. 13–17.

³⁹ Uo.

és hozzájárulhat a bankokkal szembeni bizalom és reputáció újbóli visszaállításán keresztül az általános gazdasági fejlődéshez is.⁴⁰

Mindezek alapján szükséges, hogy az állam kiemelt figyelmet fordítson a fogyasztók pénzügyi kultúrájának fejlesztésére.⁴¹

3. A PÉNZÜGYI KULTÚRA FOGALMA ÉS FEJLESZTÉSE

3.1. Definíciós kérdések

A pénzügyi kultúrára nem alakult ki egységes definíció, hanem azt legtöbbször koncepcióként kezelik, amelynek legfőbb tartalmi elemei: a pénzügyi tudás, pénzügyi ismeretek; a pénzügyekben való jártasság és tapasztalat; a pénzügyi készségek; és a pénzügyi tudatosság. Ezek összessége határozza meg, hogy miként hozzák meg döntéseiket a fogyasztók, legyen szó akár az egyénekről, akár a vállalkozásokról.⁴² A pénzügyi tudatosság részét képezik egyrészt a pénzügyi ismeretek (pl. ismeri-e a kamatos kamat fogalmát és működését) és képességek (pl. matematikai tudás), másrészt a tapasztalati tudás. Mindezek kihatással vannak a fogyasztó pénzügyi viselkedésére és döntéseire. Ezek a döntések értelemszerűen tapasztalati tudásként visszacsatolódnak a pénzügyi tudatosságba.⁴³

Az MNB és a PSZÁF értelmezésében a pénzügyi kultúra „a pénzügyi ismeretek és képességek olyan szintje, amelynek segítségével az egyének képesek a tudatos és körültekintő döntéseikhez szükséges alapvető pénzügyi információkat azonosítani, majd azok megszerzése után azokat értelmezni, és ez alapján döntést hozni, felmérve döntésük lehetséges jövőbeni pénzügyi, illetve egyéb következményeit”.⁴⁴

„A pénzügyi kultúra a tudatosság, az ismeret, a készség, attitűd és a viselkedés kombinációja, amelyekre szükség van a megalapozott pénzügyi döntések meghozatalához, az egyéni pénzügyi jólét eléréséhez.”⁴⁵ Pénzügyi kultúrán értjük tehát a pénzügyi, gazdasági tudást, a gazdasági és pénzügyi alapfogalmak és folyamatok

⁴⁰ KOVÁCS L.: i. m. 13.

⁴¹ JAKOVÁC KATALIN: *A pénzügyi kultúra fejlesztés nemzeti stratégiái: tapasztalatok és tanulmányok*. <http://www.penzugyiszemle.hu/tanulmanyok-eloadasok/a-penzugyi-kultura-fejlesztés-nemzeti-strategiai-tapasztalatok-es-tanulsagok> (2018. 03. 05.)

⁴² BÉRES–HUZDIK: i. m. 323.

⁴³ HUNG–PARKER–YOONG: i. m.

⁴⁴ MNB-PSZÁF: *Együttműködési megállapodás a pénzügyi kultúra fejlesztés területén*. <https://www.mnb.hu/letoltes/0415mnbpszfamegallpodas-penzugyi-kultura-fejlesztje.pdf> (2018. 03. 05.)

⁴⁵ ATKINSON, A. – MESSY F.: *Measuring Financial Literacy: Results of the OECD / International Network on Financial Education (INFE) Pilot Study. OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions*, No. 15, OECD Publishing, Paris.

ismeretét és megértését, továbbá a biztos háttértudás gyakorlati alkalmazását és az így szerzett pénzügyi tapasztalatot és megalapozott döntéshozatal képességét, beleértve az alapvető pénzügyi döntések meghozatalának képességét.⁴⁶ A pénzügyi kultúra körébe tartoznak mindazok az ismeretek, amelyek a pénzügyek területen való eligazodásban segítik a fogyasztókat, és amelyek hozzájárulnak anyagi jólétük megteremtéséhez is.

Megfelelő mértékű pénzügyi kultúrával rendelkező fogyasztó „képes és hajlandó az élethelyzetből adódó pénzügyi döntés megvalósításához segítséget nyújtó legtöbb elérhető releváns információ összegyűjtésére, és azok értékelésére”. A helyes döntés meghozatalához tehát szüksége van a döntésekkel kapcsolatos informáltságra, azaz pénzügyi tájékozottságra. Ennek lényeges eleme, hogy a pénzügyi szolgáltatók tájékoztatási kötelezettsége. Ha a fogyasztó rendelkezik a megfelelő információkkal, akkor a következő lépésben azokat mérlegeli. Ez viszont már aktív magatartást, valamint olyan kompetenciákat és jártasságot igényel a fogyasztó részéről, amelyek segítségével képes feldolgozni a birtokába került információt, összehasonlítani a különböző ajánlatokat, felmérni a pénzügyi helyzetére vonatkozó hatásait, és így a legoptimálisabb döntést meghozni.⁴⁷

Összefoglalva tehát a fogyasztók védelme – és közvetett módon a pénzügyi stabilitás megteremtése – érdekében az államnak biztosítania kell egyrészt a megfelelő szintű és közérthető információátadást, másrészt olyan kompetenciákat kell megtanítani a fogyasztóknak, amelyek segítségével képesek pénzügyeik intézése során megalapozott és megfontolt döntést hozni.⁴⁸

3.2. A pénzügyi kultúra fejlesztése

„A pénzügyi kultúra tapasztalattal és oktatással is fejleszthető, ugyanakkor ennek tartalmának meghatározásához szükséges feltérképezni a hiányosságokat, a fejlesztendő területeket, illetve a pénzügyi kultúra fogalmi és mérési lehetőségeit.”⁴⁹ Az alábbiakban megvizsgálom, hogy miként mérhető a pénzügyi kultúra, és hogy a felmérések alapján a hazai fogyasztóknak milyenek a pénzügyi ismeretei, végül röviden bemutatok néhány hazai eszközt és programot a pénzügyi tudatosság és kultúra fejlesztésére.

A pénzügyi kultúra fejlesztését célzó stratégiák és programok kialakítása során mindenekelőtt fel kell mérni a hiányosságokat és szükségleteket, azonosítani

⁴⁶ JÁMBOR BIANKA: *A pénzügyi fogyasztóvédelem, különös tekintettel a pénzügyi kultúrára.* 2016, Szakdolgozat, Miskolc, 31.

⁴⁷ MAGYAR: i. m. 85–93.

⁴⁸ JÁMBOR: i. m. 32.

⁴⁹ KOVÁCS P.: i. m. 31.

kell az eltérő lakossági igényeket, a pénzügyi szempontból sérülékeny társadalmi csoportokat, valamint figyelembe kell venni az adott ország pénzügyi intézményrendszerének fejlettségét és a szabályozási környezetet. Ezt követően lehet meghatározni az elérendő célokat, és az azok eléréséhez rendelt eszközöket.⁵⁰ A stratégia implementációja során módszerek széles skálája alkalmazható az iskolai oktatástól és munkahelyi vagy egyéb képzésektől kezdve, a személyes vagy telefonos tanácsadáson át, internetes adatbankok, alkalmazások és videós tartalmakat létrehozásáig. A lényeg, hogy meg kell találni azt az információs csatornát, amellyel a legkönnyebben és leghatékonyabban eljut az üzenet az adott fogyasztói csoporthoz.⁵¹

A problémát a pénzügyi kultúra esetén az jelenti, hogy mivel magának a pénzügyi kultúrának a fogalmára sincs egységes meghatározás, ezért magának a pénzügyi kultúrának a mérési módszerei sem mutatnak egységes képet. Például nem egyértelmű, hogy a befektetések vizsgálatakor csak a pénzügyi befektetéseket vegyük figyelembe, vagy a továbbtanulásra fordított pénzügyi összegeket és ezekkel kapcsolatos viselkedést is a pénzügyi kultúrába tartozónak tekintsük-e. Szintén eltérést mutatnak a kutatások abban a tekintetben, hogy hány kérdés alapján próbálják meghatározni a pénzügyi ismeretek szintjét. Emellett egyes kérdéssorok ún. zárt kérdéssort alkalmaznak (azaz a kérdéssort kitöltőknek alternatív válaszlehetőségek közül kell kiválasztaniuk a helyes megoldást), míg más felmérések ún. nyitott kérdéseket használnak (ebben az esetben nem állnak rendelkezésre választási opciók, a válaszadónak nincs támpontja a válasz megadásakor). A kutatások és felmérések többsége egy mérőszám vagy index előállításával próbálja kimutatni a pénzügyi ismeretek szintjét, azonban az már nem egyértelmű, hogy ezeknek a mérőszámoknak és indexeknek milyen értéke jelzi a pénzügyi tudás megfelelő szintjét.⁵²

Az általános nézet szerint a magyarországi lakosság pénzügyi kultúrája alacsony szintet mutat. Ezt támasztja alá egy 2010-ben végzett OECD-kutatás, melyet 4 kontinensen 14 országban végeztek. Az eredmények alapján a pénzügyi ismeretek kategóriájába sorolható kérdésekre adott válaszokat tekintve ugyan élen jártunk, ugyanakkor a pénzügyi magatartásunkat tekintve az utolsó előtti (13.) helyet szerezte meg Magyarország.⁵³

Az OECD 2016 októberében publikált kutatása, amely harminc ország lakosságának pénzügyi ismereteit vizsgálta szintén hasonló képet mutat. A kutatás so-

⁵⁰ JAKOVÁC: i. m.

⁵¹ Uo.

⁵² KOVÁCS P.: i. m. 34–38.

⁵³ MÉSZÁROS ARANKA: Pénzügyi attitűdök és pénzügyi viselkedés. In PÁL ZSOLT (szerk.): *A pénzügyi kultúra aktuális kérdései, különös tekintettel a banki szolgáltatásokra*. 2017, A közgazdaságtani-módszertani képzés fejlesztéséért Alapítvány, Miskolc, 67.

rán vizsgálták a megkérdezettek: (i) pénzügyekhez való hozzáállását; (ii) pénzügyi viselkedési jellemzőit; (iii) és pénzügyi ismereteit, amelyeket külön-külön pontoztak. Az összesített eredmények alapján Magyarország a 22–23. helyen végzett. Hazánkban a pénzügyi ismeretek szintje és a pénzügyekhez való hosszabb távú hozzáállás még elfogadható eredményt mutat: például a megkérdezettek tisztában voltak az infláció jelentésével, és értelmezni tudták a hitelkamatokat is, bár a kicsit bonyolultabb matematikai számítást igénylő kamatszámítások már problémákat okoztak. Azonban a pénzügyi viselkedési jellemzők eredménye (29. hely) kifejezetten aggasztó: például a hazai lakosságnak csupán negyede készíti háztartási költségvetést, amely a legalacsonyabb arány a megkérdezett országokban, továbbá a megkérdezettek közel fele úgy érzi, nem tudja kézben tartani pénzügyeit. Szintén problémát jelent, hogy a hazai fogyasztók körében nem jellemző, hogy egy pénzügyi termék megvásárlásánál összehasonlítsanak a kiválasztott terméket a piac más szereplőinek hasonló termékeivel a döntésüket megelőzően. (Itt azért hozzá kell tenni azt is, hogy a kutatás eredményei alapján valamennyi vizsgált országban szükséges lenne a pénzügyi kultúra fejlesztése.⁵⁴) Emellett „a felmérés eredményei szerint a tudatos pénzügyi viselkedésformák az előző évekhez képest is romló tendenciát mutattak: a megkérdezettek mindössze felének voltak pénzügyi céljai, negyede vezetett költségvetést és nem volt jellemző rájuk a felelős tervezés”.⁵⁵

Hazánkban a pénzügyi tudatosságot, fogyasztói tudatosság növelését több programmal is támogatja az állam. Ezek közül emelnék ki párat. Egyrészt meg kell említeni a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium „Fogyasztói tudatosságra nevelő iskola” pályázatát. A pályázat „az iskolák azon intézkedéseit értékeli, amelyek hozzájárulnak a diákok fogyasztóvédelmi ismereteinek növeléséhez, tudatos fogyasztói magatartás kialakításához és a fogyasztóbarát vállalkozói hozzáállás megalapozásához. A pályázat közvetlenül anyagi támogatást nem nyújt, az NFM elismerő címet adományoz a nyertes pályazónak”, másrészt ki kell emelni az MNB Pénzügyi Fogyasztóvédelmi Központját, amelynek honlapján különböző tájékoztató jellegű anyagokat tesz elérhetővé a lakosság számára. Többek között működteti a Pénzügyi Szótárat, amely a legfontosabb pénzügyi fogalmakat magyarázza el közérthető formában, valamint a Pénzügyi Navigátort, amelyen ismeretterjesztő-tájékoztató füzetek, videók érhetők el, sőt még különböző alkalmazásokat is kifejlesztett (pl. hitel- és lízingválasztó, vagy betét- és megtakarítás kereső alkalmazások) a pénzügyi döntések megkönnyítése érdekében. Meg kell még említeni a Pénziránytű Alapítványt, amely különböző programokat szervez általános és középiskolásoknak, játékos formában tanítja meg a diákoknak az alapvető pénz-

⁵⁴ MNB: *Pénzügyi Fogyasztóvédelmi Jelentés 2016*.

⁵⁵ MÉSZÁROS: i. m. 67.

ügyi ismereteket, de továbbképzéseket is tart a tanároknak, és tankönyvek kidolgozásában is részt vesz.

Végül röviden kitérnék a Nemzeti Alaptantervre. A NAT részeként megjelenik a pénzügyi kultúra oktatása, bár még nem önálló kötelező tárgyként. A pénzügyi ismeretek oktatása során fejleszteni szükséges a pénzügyi kultúra elemeiként megjelenő kompetenciákat, így a tudás, az ismeretek, a jártasságok, a készségek, a képességek, a motívumok és a követendő magatartás együttesét. Általánosságban elmondható, hogy míg az ismeretek átadása viszonylag könnyebb feladat, ehhez képest a jártasságok, készségek és képességek fejlesztése már bonyolultabb feladat elé állítja az oktatási rendszert. „Az oktatást érintő kritikák legtöbbször utal arra, hogy iskolarendszerünk még manapság is túlzottan az ismeretek átadására koncentrál, s kevésbé az értékek közvetítésére, még kevésbé a készségek fejlesztésére. Még a közvetített ismeretek tartalma sem követi megfelelő ütemben a környezet – a társadalmi-gazdasági feltételek – változását. (...) Az oktatás tehát nem tudott lépést tartani a megjelenő igényekkel, lemaradt a pénzügyi kultúra fejlesztése tekintetében (is).”⁵⁶ Az átalakítás alatt álló Nemzeti Alaptanterv feltételezhetően az ismeretekről a készségek irányába fogja eltolni a hangsúlyt. Továbbá véleményem szerint szükséges lenne a gazdasági-pénzügyi ismeretek önálló, kötelező tárgyként szerepeltetése a NAT-ban, annak érdekében, hogy a megfelelő ismeretek és készségek birtokában a jövő generációk megalapozottabb pénzügyi döntéseket hozhassanak.

Természetesen a pénzügyi ismeretek fejlesztése nem kizárólag az államok felelőssége. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2011-ben tartott „Pénzügyi oktatás és felelős fogyasztói magatartás” című plenáris ülésén többek közt kiemelte a polgárok személyes felelősségét az egyéni pénzügyi kultúra fejlesztése kapcsán. A bizottság véleménye szerint a pénzügyi rendszer felügyeletének és átláthatóságának erősítése és javítása állami intézkedések sorával önmagában nem elegendő. A fogyasztóknak is kötelességük fejleszteniük önmagukat pénzügyi ismereteik terén, hogy ezáltal megalapozottabb és megfontoltabb döntéseket hozhassanak. Ha a lakosság képessé válik a pénzügyi kockázatok tudatosabb kezelésére, és tudják, milyen lépéseket kell tenni pénzügyi helyzetük javítására, azzal nagyban megkönnyítik az állam dolgát is, hiszen elkerülhetővé válik a lakosság túlzott eladósodása, növekszik a megtakarítások és befektetések mértéke, stb.⁵⁷

⁵⁶ HOLLÓNÉ KACSÓ ERZSÉBET (et al.): A gazdálkodási-pénzügyi kultúra fejlesztésére való felkészítés a közgazdászok képzésében. In PÁL ZSOLT (szerk.): *A pénzügyi kultúra aktuális kérdései, különös tekintettel a banki szolgáltatásokra*. 2017, A közgazdaságtani-módszertani képzés fejlesztéséért Alapítvány, Miskolc, 40–41.

⁵⁷ MAGYAR: i. m. 85–93.

A fentiekből látszik, hogy az állam számára igenis fontos a lakosság pénzügyi ismereteinek és kompetenciáinak a fejlesztése, amelynek érdekében több program is elindult az elmúlt években. Remélhetőleg a jövőben ezek az erőfeszítések hozzájárulnak a kívánt eredményt.

4. ÖSSZEGRÉS

Összefoglalva azt mondhatjuk, hogy az utóbbi időben felgyorsult a pénzügyi fogyasztóvédelem területén a jogalkotás, ami egyrésztől mindenképpen egy pozitív változás, a másik oldalról viszont a növekvő szabályozás egyben növekvő költségeket is eredményez a pénzügyi intézmények oldalán, amit végső soron a fogyasztók fognak megfizetni. A hitelezőknek/befektetési szolgáltatóknak egyre több és több információt kell átadniuk a fogyasztók számára, ami a gazdasági válságra adott egyik reakciónak tekinthető. Viszont ennek során fontos, hogy nem szabad átesni a ló túlsó oldalára. Ugyanis ha információk tömegével árasztjuk el a fogyasztót, azzal akár ellentétes hatást is elérhetünk, hiszen nem biztos, hogy ki tudja belőle szűrni a lényegét. Emellett fontos lenne a fogyasztók pénzügyi ismereteinek és pénzügyi tudatosságának fejlesztése annak érdekében, hogy a kapott információt fel tudják dolgozni, és megalapozott döntést hozhassanak.

Tanulmányomban bemutattam a pénzügyi kultúra fogalmi meghatározásának nehézségeit, és ebből következően a lakosság pénzügyi ismereteinek mérésével kapcsolatos nehézségeket. Ahogy a statisztikákból látszik, hazánkban a pénzügyi ismeretek és képességek szintje alacsony. Éppen ezért szükséges lenne olyan programok indítása (amelyek közül néhány röviden ismertetésre is került), amelyekkel felvértezve a hazai fogyasztók képessé válnának a rossz pénzügyi döntések elkerülésére. A fogyasztók védelme – és közvetett módon a pénzügyi stabilitás megteremtése – érdekében ugyanis nem elegendő, ha az állam csupán előírja a bankok számára a tájékoztatási kötelezettséget, hiszen ha az túlságosan bonyolult matematikai számításokat tartalmaz, vagy komplex jogi nyelvezettel él, akkor a fogyasztók nem lesznek képesek azokat megfelelően értelmezni. Éppen ezért olyan kompetenciákat és ismereteket kell megtanítani a fogyasztóknak, amelyek segítségével pénzügyeik intézése során képesek eligazodni a pénzügyi termékek rendszerében, megértve azok gazdálkodásukra gyakorolt hatását és esetleges kockázatait, és a megszerzett és alkalmazott tudás, valamint a tájékoztatásban szereplő információk segítségével megalapozottabb és megfontoltabb döntést tudnak hozni.

IRODALOMJEGYZÉK

- [1.] ÁSZ: *Az állami számvevőszék szerepe a pénzügyi kultúra fejlesztésében – Projektfüzet.* <https://www.asz.hu/storage/files/files/Szakmai%20kutat%C3%A1s/2014/t366.pdf?ctid=744> (2018. 03. 05.)
- [2.] ATKINSON, A. – MESSY, F. (2012): *Measuring Financial Literacy: Results of the OECD / International Network on Financial Education (INFE) Pilot Study.* *OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions*, No. 15, OECD Publishing, Paris.
- [3.] BÉRES DÁNIEL – HUZDIK KATALIN: A pénzügyi kultúra megjelenése makrogazdasági szinten. *Pénzügyi Szemle*, 60. évf., 2015/3. sz.
- [4.] BOD PÉTER ÁKOS: Lakossági devizahitelezési problémáink. *Fogyasztóvédelmi Szemle* 2012/1. http://www.fvszemle.hu/archivum/2012_marc/gazdasag_fogyasztolakosagi_devizahitelezes/ (2018. 03. 05.)
- [5.] BOD PÉTER ÁKOS: A fogyasztótól elvárható piacismeret. *Fogyasztóvédelmi Szemle* 2010/4. http://www.fvszemle.hu/archivum/2010_dec/gazd_fogy_10_dec/a_fogyasztotol_elvarhato/ (2018. 03. 05.)
- [6.] HABSCHICK, MARCO (et al.): *Survey of Financial Literacy Schemes in the EU27.* http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/capability/report_survey_en.pdf (2018. 03. 05.)
- [7.] HOFFMANN ISTVÁNNÉ: Adósségítés a háztartásgazdálkodásban. *Fogyasztóvédelmi Szemle* 2010/4. http://www.fvszemle.hu/archivum/2010_dec/gazd_fogy_10_dec/adossegitas/ (2018. 03. 05.)
- [8.] HOLLÓNÉ KACSÓ ERZSÉBET (et al.): A gazdálkodási-pénzügyi kultúra fejlesztésére való felkészítés a közgazdásztanár képzésben. In PÁL ZSOLT (szerk.): *A pénzügyi kultúra aktuális kérdései, különös tekintettel a banki szolgáltatásokra.* 2017, A közgazdaságtani-módszertani képzés fejlesztéséért Alapítvány, Miskolc.
- [9.] HUNG, A. A. – PARKER, A. M. – YOONG, J. K.: *Defining and Measuring Financial Literacy.* https://www.rand.org/pubs/working_papers/WR708.readonline.html (2018. 03. 05.)
- [10.] JAKOVÁC KATALIN: *A pénzügyi kultúra fejlesztés nemzeti stratégiái: tapasztalatok és tanulságok.* <http://www.penzugyiszemle.hu/tanulmanyok-eloadasok/a-penzugyi-kultura-fejlesztes-nemzeti-strategiai-tapasztalatok-es-tanulsagok> (2018. 03. 05.)
- [11.] JÁMBOR BIANKA: *A pénzügyi fogyasztóvédelem, különös tekintettel a pénzügyi kultúrára.* 2016, szakdolgozat, Miskolc.
- [12.] KÁLMÁN JÁNOS: A pénzügyi stabilitás, mint a pénzügyi közvetítőrendszer működésébe történő állami beavatkozás indoka. In KÁLMÁN JÁNOS (szerk.): *Állam – Válság – Pénzügyek.* 2017, Gondolat, Győr.
- [13.] KOVÁCS LEVENTE: A pénzügyi kultúra fejlesztése, mint önérdék. In PÁL ZSOLT (szerk.): *A pénzügyi kultúra aktuális kérdései, különös tekintettel a banki szolgáltatásokra.* 2017, A közgazdaságtani-módszertani képzés fejlesztéséért Alapítvány, Miskolc.
- [14.] KOVÁCS PÉTER: Fiatalok pénzügyi kultúra mérésének fejlesztésének lehetőségei. In PÁL ZSOLT (szerk.): *A pénzügyi kultúra aktuális kérdései, különös tekintettel a banki szolgáltatásokra.* 2017, A közgazdaságtani-módszertani képzés fejlesztéséért Alapítvány, Miskolc.

- [15.] LAUTENSCHLÄGER, SABINA: *Reintegrating the banking sector into society: earning and reestablishing trust*. <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2015/html/sp150928.en.html> (2018. 03. 05.)
- [16.] MAGYAR ZOLTÁN: Pénzügyi kultúra – közügy vagy magánügy? *Gazdasági és Társadalomtudományi Közlemények* 2012/2.
- [17.] MÉSZÁROS ARANKA: Pénzügyi attitűdök és pénzügyi viselkedés. In PÁL ZSOLT (szerk.): *A pénzügyi kultúra aktuális kérdései, különös tekintettel a banki szolgáltatásokra*. 2017, A közgazdaságtani-módszertani képzés fejlesztéséért Alapítvány, Miskolc.
- [18.] MNB: *Pénzügyi Fogyasztóvédelmi Jelentés 2016*.
- [19.] MNB-PSZÁF: *Együttműködési megállapodás a pénzügyi kultúra fejlesztés területén*. <https://www.mnb.hu/letoltes/0415mnbpszfmeallpodas-penzugyi-kultura-fejlesztte.pdf> (2018. 03. 05.)
- [20.] NAGY ZOLTÁN: A gazdasági válság hatása a pénzügyi intézmények és szolgáltatások szabályozására. *Sectio Juridica et Politica*, Miskolc, Tomus XXVIII., 229–243.
- [21.] NAGY ZOLTÁN: A pénzügyi fogyasztóvédelem aktuális kérdései. In SZALMA JÓZSEF (szerk.): *A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2013*. 2014, Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, Újvidék. http://www.vmtt.org.rs/mtn2013/207_223_Nagy_A.pdf (2017. 09. 23.)
- [22.] PAVLUSKA VALÉRIA: A fogyasztói oktatás napjainkban. *Fogyasztóvédelmi Szemle* 2011/2. http://www.fvszemle.hu/archivum/2011_majus/muhely/fogyasztói_oktatas/ (2018. 03. 05.)
- [23.] SIKLÓSI MÁTÉ: Előterben a hatékony pénzügyi fogyasztóvédelem. *Fogyasztóvédelmi Szemle* 2011/2. http://www.fvszemle.hu/archivum/2011_marcius/muhely/eloterben_a_hatekony/ (2018. 03. 05.)
- [24.] SZEBELÉDI FERENC: A közigazgatási és a bírósági hatáskörök elemzése a pénzügyi fogyasztóvédelem területén. *Themis* 2013/1.
- [25.] SZÉKELY LEVENTE: *A holnap pénze – Pénzügyi kultúra az információs társadalomban*. 2010, Excenter, Budapest.
- [26.] VERES ZOLTÁN: Ügyfélvédelem a pénzügyi szektorban: gondolatok a pénzügyi fogyasztóvédelem egyes alapkérdéseiről. *Jogelméleti Szemle* 2013/4. http://jesz.ajk.elte.hu/2013_4.pdf (2018. 03. 05.)

Blockchain: az adatvédelem jövője?

Labancz Andrea

Szegedi Tudományegyetem

Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola Üzleti Jogi Intézet

e-mail: labancz.a@gmail.com

Absztrakt

A 2008-as gazdasági válság új utakat nyitott meg a digitalizáción alapuló, innovatív gazdaság kiépítéséhez. Hatására ugyanis – a P2P folyamatok szélesebb körben történő elterjedésével – egy decentralizált adatbázis is megjelent; ez a Blockchain. A blockchain rendszer leginkább a Bitcoinnak nevezett kriptovalutával történő tranzakciók technológiai bázisaként vált közismertté, azonban számos más területen is jelentős alkalmazási potenciált hordoz magában. A blockchain – annak működési elve miatt – az adatvédelem területét is megújíthatja és nagyobb biztonságot nyújthat a pénzügyi vagy akár a kereskedelmi szolgáltatásokkal kapcsolatban.

Tekintettel arra, hogy az Egységes Piac digitalizációja kiemelt szerepet foglal el az Európai Unió célkitűzései között, a dolgozat a blockchain rendszeren alapuló digitális gazdasági kapcsolatok adatvédelmi aspektusaira fókuszál.

Kulcsszavak: *adatvédelem, Blockchain, GDPR, pénzügyi fogyasztóvédelem*

1. BEVEZETÉS

A schumpeteri közgazdaságtan alapfelfogása szerint a gazdaságban valamiféle törvényszerűség figyelhető meg. Eszerint a gazdasági fejlődésben ciklikusan jelentkeznek fellendülések. A gazdasági válságok bekövetkezése ennek alapján elkerülhetetlen, azonban annak pozitív következményei is jelentősek: következtében megindul a fejlődés és az innovációs folyamatok.¹

A 2008-as gazdasági válság is – mint a jelen kori innováció középpontjában elhelyezkedő gyújtópont – új utakat nyitott meg a digitalizáción alapuló, innovatív gazdaság kiépítéséhez. A digitalizáció térhódításával 2009-ben egy új típusú pénzügyi tranzakció is helyet kapott a gazdasági-üzleti kapcsolatokban: ez volt a Bitcoinnal történő fizetés, amelynek alapját egy – akár személyes adatok tárolására is alkalmas – nyilvántartás a blockchain jelenti.

¹ ŚLEDZIK, KAROL: Schumpeter's View on Innovation and Entrepreneurship. In STEFAN HITTMAR (ed.): *Management Trends in Theory and Practice*, 90–91. <https://ssrn.com/abstract=2257783> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2257783> (2018. 03. 29.)

Felismerve a blockchain jelentőségét, a közelmúltban az Európai Unió Blokklánc Megfigyelőközpontot és Fórumot hozott létre a blockchain határon átnyúló alkalmazási lehetőségeinek kiaknázására.² A technológiai fejlődés következtében a 21. századi innovációk ugyanis számos kockázatot hordozhatnak magukban, tekintettel azok szabályozatlanságára is. Az Európai Unió jogalkotása ugyanakkor a gazdaság számos területén előremutató szabályozás megalkotásán munkálkodik; ezek egyike az adatvédelem.

A dolgozat – fentiekkel összefüggésben – arra a kérdésre keresi a választ, hogy a blockchain mennyiben felel meg a 2018 májusától alkalmazandó adatvédelmi rendeletben foglalt követelményeknek. A kérdést megválaszolandó, elsőként a blockchain bemutatását, majd a blockchain és az adatvédelmi rendelet összhangjának elemzését végzi el.

2. A BLOCKCHAIN ÉS ANNAK MŰKÖDÉSE

A blockchain az ún. *distributed ledger* technológián alapul; vagyis tipikusan mint *megosztott és decentralizált adatbázis határozható meg*.³ A blockchain központi elemét képezik:

- a) az adatok,
- b) az adatok tárolására való alkalmasság,
- c) az adatok megosztására való képesség,
- d) valamint a kriptografikus eljárás.

Az *adat* az információs társadalom meghatározó eleme. Adatnak tekinthető a személyes adat, a különleges adat, a közérdekű adat, valamint a közérdekből nyilvános adat.⁴ Összefoglalóan bármely olyan tény, amely az érintett természetes személy, az egyén azonosítására alkalmas.⁵

Az adatok tárolására való alkalmasság a blockchain adatbázis jellegében ölt testet. A blockchain adatbázis jellegét az adja, hogy a benne tárolt adatok szisztemati-

² Európai Bizottság, Sajtóközlemény: Az Európai Bizottság útjára indítja az Uniós Blokklánc Megfigyelőközpontot és Fórumot http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-521_hu.htm (2018. 03. 24.); BRÜHL, VOLKER: Virtual Currencies, Distributed Ledgers and the Future of Financial Services. *Intereconomics* 2017/6. 370, 374–375.

³ BOUCHER, PHILIP – NASCIMENTO, SUSANA – KRITIKOS, MIHALIS: *How blockchain technology could change our lives?* 2017, Brussels, European Union, 5. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/581948/EPRS_IDA\(2017\)581948_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/581948/EPRS_IDA(2017)581948_EN.pdf) (2018. 03. 28.) A technológiai fejlődés eredményeképpen elképzelhető centralizált (privát) blockchain létrehozatala is.

⁴ DÓSA IMRE: Az adatvédelmi szabályozás rendszere. In DÓSA IMRE – POLYÁK GÁBOR (szerk.): *Informatikai jogi kézikönyv*. 2003, KJK Kerszöv és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 27.

⁵ DÓSA: i. m. 27.

kusan, a gondolati rendszerezettség minőségével – mint gyűjtemény – jelennek meg. Az adatokhoz egyedileg, számítástechnikai eszköz segítségével lehet hozzáférni, azok megjeleníthetők, megtekinthetők, kiválaszthatóak.⁶

Az adatok megosztására való képesség a blockchain *decentralizált és megosztott* tulajdonságában fejezhető ki. A decentralizált és megosztott tulajdonság azt jelenti, hogy a blockchainben tárolt adatok tipikusan nem egy központi adatbázisban, centralizáltan kerülnek tárolásra és a központi adatbázisból megosztásra a felhasználókkal.⁷ Az adatbázis már eleve a felhasználók számítógépein – merevlemezeiken – található, vagyis a központi adatbázis mint közvetítői csatorna a blockchain rendszerében nem lelhető fel.⁸ A blockchain innovációt megtestesítő lényegi tulajdonsága, hogy az minden felhasználó számítógépén egyidejűleg, ugyanabban a formában érhető el. A hálózaton részt vevő számítógépek ugyanis egymással szinkronizáltan működnek, a szinkronizált jelleg miatt pedig azok egymással állandó kapcsolatban állnak, így az esetleges módosítások is minden felhasználó számára mintegy azonnal megismerhetővé válnak.⁹ A blockchainen alapuló gazdasági kapcsolatokat ezért is szokás *peer-to-peer*, vagyis egyenrangú felek között megvalósuló kapcsolatnak nevezni.¹⁰ A blockchainen alapuló gazdasági kapcsolat tehát a mellérendelt és egymással ellenérdekű felek adott jogügylet létrehozatalára irányuló szándékaként határozható meg. A digitális jellegből következően a blockchainen alapuló ügyletek alanyai az egymással gazdasági kapcsolatba kerülő *felhasználók*.¹¹ A felhasználóknak az ügylet elérésére irányuló szándékuktól függetlenül nevesíthetők *feladóként* vagy *címzettként*. Amennyiben egy felhasználó valamilyen adatot szeretne megosztani egy másik felhasználóval, küldő félként mint feladó; az adatot fogadó fél mint címzett határozható meg.

A blockchain alapvető működésének bemutatása előtt szükséges kiemelni, hogy a blockchain *kriptografikus eljárás*on alapul.¹² A kriptografikus eljárás a blockchain

⁶ POLYÁK GÁBOR: Az információs társadalom szerzői joga. In DÓSA IMRE – POLYÁK GÁBOR (szerk.): *Informatikai jogi kézikönyv*. 2003, KJK Kerszöv és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 128.

⁷ ESZTERI DÁNIEL: Bitcoin: az anarchisták pénze vagy a jövő fizetőeszköze? *Infokommunikáció és Jog* 2012/2., 73.

⁸ ESZTERI: i. m. 73.

⁹ BOUCHER, PHILIP – NASCIMENTO, SUSANA – KRITIKOS, MIHALIS: i. m. 5. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/581948/EPRS_IDA\(2017\)581948_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/581948/EPRS_IDA(2017)581948_EN.pdf) (2018. 03. 28.); KÖRNYEI MÁTYÁS: *A legnagyobb találmány az internet óta? A blockchain és a kriptovaluták jogi kérdései*. <http://arsboni.hu/a-legnagyobb-talalmany-az-internet-ota-a-blockchain-es-a-kriptovalutak-jogi-kerdesei/> (2018. 03. 28.)

¹⁰ SZATHMÁRY ZOLTÁN: Az elektronikus pénz és a bitcoin biztosítása a büntetőeljárásban. *Magyar Jog* 2015/11., 642.

¹¹ VÖ. MEZEI PÉTER: *A fájlcsere dilemma, A perek lassúak, az internet gyors*. 2012, HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., 31; 33; 67–75.

¹² Az eredetileg a Bitcoin tranzakciók alapjául szolgáló blockchain hálózat aszimmetrikus kriptográfián alapul. NAKAMOTO, SATOSHI: *Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System*,

rendszerében egyrésztől tipikusan aszimmetrikus kriptográfiát jelent,¹³ amelyben nyilvános kulcsú algoritmusok alkalmazása történik.¹⁴ A nyilvános kulcsú rendszerekben minden felhasználó rendelkezik két kulccsal: egy *nyilvános és egy titkos kulccsal*. A nyilvános kulcs közzétehető, míg a titkos kulcs titokban tartandó.¹⁵ Mind a nyilvános, mind a titkos kulcs olyan digitális jel- vagy karaktersorozat, ami a megfelelő alkalmazás társításával azonosíthatóvá, kezelhetővé és értelmezhetővé válik,¹⁶ *quasi* a jelsorozat adatként, az adat pedig információként jelenik meg.¹⁷ A *nyilvános kulcsként* szolgáló digitális jelsorozat egy adott hálózatban jelen lévő felhasználók – vagyis a feladók és címzettek összessége – számára elérhető és látható, a *titkos kulcsként* szolgáló digitális jelsorozat azonban kizárólag az adott felhasználó számára ismert.¹⁸ Nyilvános kulcsú – többnyire RSA¹⁹ – algoritmus használatával a feladó titkosított üzenetet küldhet a címzettnek, amelynek során a hálózatban szereplő bármely felhasználó láthatja a titkos, kódolt üzenetet, valamint a feladó és a címzett nyilvános kulcsait, de a titkosított üzenet tényleges tartalmát kizárólag az a címzett tudja elolvasni, aki rendelkezik a titkos kulccsal.²⁰

A blockchainben is mind a feladó, mind a címzett rendelkezik ilyen nyilvános és titkos kulccsal.²¹ Amennyiben a feladó szeretne adatokat rögzíteni – így például egy üzleti tranzakciót végrehajtani –, és azt információként eljuttatni a címzethez, szükséges a *címzett nyilvános kulcsát* ismernie. A feladó a jogügylet létrehozatalához a titkosító algoritmussal és *saját titkos kulcsával* rejtjelezi az információt, majd a címzett nyilvános kulcsát hozzárendeli az általa meghatározott rejtjelezett adatokhoz, ezzel létrehozva az eredeti adat egy kódolt formáját.²² A továbbiakban, kizárólag az így létrehozott *kódolt adat* lesz látható minden felhasz-

1. <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf> (2018. 03. 28.); BRÜHL: i. m. 371; Az Ethereum blockchain hálózata szintén aszimmetrikus kriptográfián alapul. Vö. BLOCKCHAIN COUNCIL: *How Does Blockchain Use Public Key Cryptography?* <https://www.blockchain-council.org/blockchain/how-does-blockchain-use-public-key-cryptography/> (2018. 03. 30.). Fentiekre tekintettel a tanulmány alapesetnek a blockchain aszimmetrikus kriptográfiát alkalmazó modelljét tekinti és a továbbiakban azt vizsgálja.

¹³ NAKAMOTO: i. m. 2.; Vö. F. HATÓ KATALIN: *Adatbiztonság, adatvédelem*. 2001, Számalk Kiadó, Budapest, 142.

¹⁴ Vö. VIRASZTÓ: i. m. 103.

¹⁵ VIRASZTÓ: i. m. 104.

¹⁶ SZENTKUTI DÁNIEL: Elektronikus kereskedelem. In DÓSA IMRE (lekt.): *Az informatikai jog nagy kézikönyve*. 2009, Complex, Budapest, 458.

¹⁷ Vö. DIETZ GUSZTÁV NÉ PAP MÁRIA: *Adatvédelem, adatbiztonság*. 1995, NOVORG, Budapest, 6.

¹⁸ POLYÁK: i. m. 196–197.

¹⁹ F. HATÓ: i. m. 142.

²⁰ VIRASZTÓ TAMÁS: *Titkosítás és adatrejtés, Biztonságos kommunikáció és algoritmikus adatvédelem*. 2004, NetAcademia Kft., hn., 104–105.

²¹ NAKAMOTO: i. m. 2; BRÜHL: i. m. 371.

²² NAKAMOTO: i. m. 2; BRÜHL: i. m. 372; ESZTERI: i. m. 71–72.

nál számára a blockchain rendszerben.²³ Ebből következően az adat ekkor még kizárólag a feladó számára bír információ tartalommal.

Az eredeti adat a címzethez a digitális technológia igénybevételével érkezik meg. A blockchainben a címzett ehhez a kódolt adathoz hozzárendeli a saját titkos kulcsát, és az algoritmus használatával *quasi dekódolja* az üzenetet.²⁴ A dekódolással számára az eredeti üzenet válik megismerhetővé, így az adat számára információként jelenik meg.²⁵

Az adatok fentiekben bemutatott továbbításán alapuló folyamatok egy *blokkot* hoznak létre a blockchain rendszerében.²⁶ A blokk minden esetben időpecséttel, illetve a blokkhoz kapcsolódó digitális aláírással kerül lezárásra;²⁷ ez az ún. hash, amely a kriptografikus eljárás másik lényegi elemét jelenti.²⁸ Abban az esetben, ha a blockchain valamely felhasználója újabb adatokat kíván megosztani egy másik felhasználóval, a fentiekhez hasonlóan végez el egy újabb művelet sorozatot.²⁹ Fontos kiemelni, hogy a blockchainben a legelső blokkot követő minden blokk tartalmazza – elsőként – az *előző blokkra* mutató digitális aláírásként szolgáló (hash) karaktersorozatot, a fentiekben bemutatott *kódolt adatot* és egy újabb, az *adott blokkot* lezáró digitális aláírásként szolgáló (hash) karaktersorozatot.³⁰ Ennek okán az egyes blokkok egymásra épülnek, láncolatot hoznak létre. A folyamatot egy jóváhagyási szakasz követi, amelyben a hálózat *más résztvevői* validálják az ügyletet.³¹ A fent meghatározott blokkokból és azok láncolatából épül fel a blockchain.

A fenti műveletekkel lényegében bármilyen üzleti tranzakció lebonyolítható; így például kriptovalutával történő fizetés, okos szerződések vagy értékpapír-tranzakciók, de akár e-kereskedelmi ügyletek részleteinek rögzítése is lehetséges. Tekintettel arra, hogy ezek a blokkok a felhasználók személyes adatainak tárolására és megosztására is alkalmasak, szükséges a vonatkozó adatvédelmi rendelkezések szabályozásában bekövetkező változásokra is reflektálni.

²³ NAKAMOTO: i. m. 6; ESZTERI: i. m. 71.

²⁴ VIRASZTÓ: i. m. 105; BRÜHL: i. m. 372; ESZTERI: i. m. 71–72.

²⁵ VIRASZTÓ: i. m. 105.

²⁶ NAKAMOTO: i. m. 2–3; BRÜHL: i. m. 372.

²⁷ NAKAMOTO: i. m. 2; BRÜHL: i. m. 372.; ESZTERI: i. m. 71–72.

²⁸ A hash- vagy hasítófüggvények az informatikában használt olyan eljárások, amelyek segítségével bármilyen hosszúságú adat adott hosszúságra leképezhető. A hash-függvények az elektronikus aláíráshoz szorosan kapcsolódó algoritmusok. F. HATÓ: i. m. 147–150.

²⁹ NAKAMOTO: i. m. 3–4; BRÜHL: i. m. 372.

³⁰ POLYÁK: i. m. 196.

³¹ NAKAMOTO: i. m. 3; BRÜHL: i. m. 372.

3. A GDPR-RENDELET ÉS A BLOCKCHAIN

Az adatvédelem az érintett információs önrendelkezési jogának érvényesülését biztosító terület. Lényegében a természetes személyek magánéletének védelmét szolgáló jogterületként határozható meg.³² Amennyiben ugyanis a természetes személy gazdasági kapcsolatot kíván kialakítani a piac egy rajta kívül álló szereplőjével, természetes személyi jogalanyiságán túl a személyéhez kapcsolódó, azonosítására alkalmas adatok is a jogügylet szükségképpen elemévé válhatnak.³³

Kiemelendő, hogy az Európai Unió a természetes személyek védelme érdekében olyan, magas szintű szabályok megalkotására és biztosítására törekszik, amelyek alkalmasak ezen természetes személyek gazdasági kapcsolataikban személyes adataik védelmét is ellátni.³⁴ Az adatok gazdasági szerepe jelen korunkban ugyanis felértékelődött. A digitális formában megjelenő fogyasztási adatok lehetőséget biztosítanak arra, hogy a fogyasztói magatartás – és így maga a fogyasztó is – vizsgálhatóvá váljon.³⁵

A személyes adatok védelmének körében felmerülő aggályok kiküszöbölésére, megalkotásra került 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 szóló, az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.). Az általános adatvédelmi rendelet (a továbbiakban: GDPR-rendelet) 2018. május 25-től alkalmazandó az Európai Unió tagállamaiban. A GDPR-rendelet megalkotásával az Európai Unió egységes és szigorú feltételrendszer megvalósulását állítja fel követelményként az adatvédelem területén.³⁶

Tekintettel arra, hogy a jelen korban az innovatív, digitális technológiák elterjedése drámai méreteket öltött, szükséges vizsgálat alá vonni, hogy a blockchain mint innovatív technológia mennyiben felel meg a GDPR-rendelet által támasztott adatvédelmi követelményeknek. Megfordítva a kutatás kérdését, szükséges vizsgálni, hogy a GDPR-rendelet mennyiben enged teret az innovatív technológiát jelentő blockchain működésének.

Ezzel összefüggésben elsőként azt szükséges meghatározni, hogy a GDPR-rendeletben meghatározott alapfogalmak mennyiben feleltethetőek meg a blockchain tulajdonságainak.

³² DÓSA: i. m. 52–54.

³³ PAPP ANNA KATALIN: *A profilalkotás adatvédelmi szabályai*. <https://jogaszvilag.hu/rovatok/szakma/a-profilalkotas-adatvedelmi-szabalyai> (2018. 03. 29.)

³⁴ Európai Bizottság: *Fogyasztói ügyek*, 2016. 3. <https://publications.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/2f0e7c29-0d03-11e6-ba9a-01aa75ed71a1> (2018. 03. 29.)

³⁵ GDPR-rendelet Preambulum (24)

³⁶ GDPR-rendelet Preambulum (10)

4. ALAPFOGALMAK KONTRA MŰKÖDÉSI FOGALMAK

A tanulmány ebben a fejezetben a GDPR-rendelet azon alapfogalmainak áttekintését végzi el, a legnagyobb jelentőséggel bírnak a vizsgált téma szempontjából. Ezek:

- a) az érintett
- b) az adatkezelés és az adatkezelő
- c) az adatbiztonság
- d) és az érintett hozzájárulása.

4.1. Az érintett

A GDPR-rendelet az *azonosított vagy azonosítható természetes személyek személyes adatainak* védelmére határoz meg szabályokat. Azonosítható az a természetes személy, akinek személyazonossága valamely információ alapján egyértelműen meghatározható.³⁷ Azonosítható mód valósul meg abban az esetben, ha a természetes személy például online azonosító alapján válik azonosíthatóvá.³⁸

A blockchain rendszerben – a nyilvános és titkos kulcs használatából következően – értelemszerűen *nem azonosított természetes személyek* vesznek részt. A rendszer jellegéből adódóan ugyanakkor megfogalmazódik annak kérdése, hogy a GDPR-rendeletben meghatározott azonosításra szolgáló *online azonosító* körében értelmezést nyerhet-e a fent meghatározott nyilvános és titkos kulcs. Amennyiben ugyanis igen, úgy az a természetes személyt az azonosíthatóvá teszi, így személyes adataként kezelendő.

A kérdés megválaszolásának körében kiemelendő, hogy a jogügylet digitális, internet alapú technológián nyugszik. Az ilyen internetes formájú tranzakciók esetében szükséges, hogy a felhasználó internet hozzáféréssel rendelkezzen, amelyek esetében azonban a konkrét felhasználási hely IP-címe is elengedhetetlen – *quasi* mögöttes – eleme az ügyletnek. Abból következően, hogy – a blockchain használatának alapjául szolgáló – *IP-címre* és ennek alapján a *nyilvános kulcsra* történő visszakövetkeztetés a technika jelen állása alapján megvalósítható,³⁹ szükségessé válhat a GDPR-rendelet szerinti azonosításra szolgáló online azonosító körében értelmezni mind az IP-címet, mind a nyilvános és titkos kulcsokat.

Az Európai Unió Bíróságának C-582/14. számú ügybe hozott ítélete alapján ugyanis megállapítható, hogy nem szükséges, hogy egy adat az érintett azonosí-

³⁷ DÓSA: i. m. 27.

³⁸ GDPR-rendelet 4. cikk. 1. pont

³⁹ BIRYUKOV, ALEX – KHOVRATOVICH, DMITRY – PUSTOGAROV, IVAN: *Deanonymisation of clients in Bitcoin P2P network*. <https://arxiv.org/abs/1405.7418> (2018. 03. 28.)

tását önmagában lehetővé tege, ennek hiányában is minősülhet személyes adatként. A dinamikus IP-cím személyes adatnak minősül abban az esetben, ha az érintettnek az IP-cím alapján történő további azonosításához jogszerű eszközök állnak rendelkezésére.⁴⁰

4.2. Adatkezelés, adatkezelő

A GDPR-rendelet szerint az *adatkezelés* magában foglalja a személyes adatokon végzett technikai műveletek sorát, így például logikai, aritmetikai műveleteket vagy az adatok bármilyen formában történő megváltoztatását, amelyet az adatkezelő lát el.⁴¹ Az adatkezelő lehet bármely olyan természetes és jogi személy, közhatalmi szerv, ügynökség vagy egyéb szerv, amely önállóan vagy *másokkal együtt* határozza meg a személyes adatok kezelésének céljait és eszközeit.⁴²

Tekintettel arra, hogy a blockchain rendszer jellemzően decentralizált és megosztott, abban nem egy központi szerv végzi az adatkezelést. Kérdéses ennek okán az, hogy az adatkezelői minőség mely felhasználóhoz köthető. A GDPR-rendelet adatkezelői minőségre vonatkozó rendelkezése alapján következtetésként megfogalmazható ugyanis, hogy az lehetőséget biztosít a blockchainben megvalósuló peer-to-peer adatkezelői tevékenységnek. A GDPR-rendelet rendelkezéseiből azt a következtetést lehet levonni, hogy *az a felhasználó* minősülhet adatkezelőnek, aki a személyes adatokon bármilyen műveletet elvégez, még akkor is, ha az adatkezelés célját nem egymaga, hanem akár az összes felhasználó határozza meg. Az egyes ügyletek jóváhagyása – a validálás – lényegében az adatkezelés célja meghatározásának tekinthető művelet és nem adatkezelési tevékenység. A jóváhagyás során ugyanis a felhasználók azt határozzák meg, hogy valamely korábbi adatkezelői művelet megfelel-e a blockchain működésének, vagyis hogy az megfelel-e a kitűzött célnak, alkalmas-e annak elérésére; az adatokhoz kötődő technikai műveletet nem látnak el.

Ebből következően adatkezelő kizárólag az a felhasználó lehet, aki adott pillanatban ténylegesen elvégez az adatokon valamely műveletet.⁴³ A blockchainben a közös adatkezelői tevékenység lényegében nem valósulhat meg, tekintettel arra,

⁴⁰ C-582/14. sz. ügy Patrick Breyer kontra Bundesrepublik Deutschland.

⁴¹ GDPR-rendelet 4. cikk 2. pont; MAJTÉNYI LÁSZLÓ: *Az információs szabadságjogok, adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága*. 2006, Complex Kiadó, Budapest, 122.

⁴² GDPR-rendelet 4. cikk 7. pont

⁴³ A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság állásfoglalása a blokklánc („blockchain”) technológia adatvédelmi összefüggéseivel kapcsolatban. https://www.naih.hu/files/Adatved_allasfoglalas_naih-2017-3495-2-V.pdf (2018. 03. 28.); JOÓRI ANDRÁS – SOÓS ANDREA KLÁRA: *Adatvédelmi jog*. 2016, HVG ORAC, Budapest, 85.

hogy minden művelet lényegében két személy közötti ügyletet foglal magában. Kizárt tehát a lehetősége annak, hogy ugyanabban az időben ugyanazt az adatkezelői tevékenységet egyszerre egynél több személy lássa el.

4.3. Adatbiztonság

A GDPR-rendelet szerint az *adatbiztonság* garantálása az adatkezelő – és az adatfeldolgozó – feladata.⁴⁴ Az adatbiztonság magában foglalja mindazon tevékenységet, amely az információk sérthetlenségét, elérhetőségét, és a rendszer működését a lehető legkisebb kockázat mellett biztosítani képesek.⁴⁵

A blockchainben az adatbiztonság garantálása lényegében a rendszer karakterisztikájából adódik. A rendszerszintű biztonságot garantálja – a decentralizált és megosztott tulajdonságokból adódóan –, hogy az adatbázisról az összes felhasználó számára másolat állhat rendelkezésre, ami olyan redundanciát biztosít, amivel még a bankok sem feltétlenül rendelkeznek.⁴⁶ A rendszerszintű biztonságot garantálja továbbá, hogy – a peer-to-peer jellegből adódóan – a felhasználók közvetlenül egymással kommunikálnak, így a rendszert érintő külső támadások esélye is minimalizálódhat. Nem egyetlen központi adatbázist kellene megtámadni ugyanis, mint a centralizált rendszerekben, hanem lényegében az egész elosztott hálózatot.⁴⁷ A rendszerben tárolt egyes adatok biztonságát garantálja, hogy – az aszimmetrikus kriptográfia alkalmazásából következően – a nyilvános és titkos kulcs közötti matematikai összefüggés alapján az egyik kulcs kizárólag a másik kulcs ismeretének birtokában oldható meg, vagyis az adatot az a személy ismerheti meg, akinek azt címezték.⁴⁸ Abban az esetben, ha a kulcsokban akár egyetlen karakter is megváltoztatásra kerülne, az magának az adatnak és így az információnak a megváltozását is okozná.⁴⁹ Fenti blockchain működési alapfogalom a GDPR-rendeletben megfogalmazott azon adatbiztonsági követelménynek feleltethető meg, amely az adatok biztonságának garantálását a tudomány és a technika állásához köti.⁵⁰

⁴⁴ GDPR-rendelet 32. cikk 1. pont

⁴⁵ DIETZ: i. m. 15.

⁴⁶ ESZTERI: i. m. 73.

⁴⁷ Uo.

⁴⁸ BUJÁKI JÓZSEF: Titokvédelem. In DÓSA IMRE (lekt.): *Az informatikai jog nagy kézikönyve*. 2009, Complex, Budapest, 856–858.

⁴⁹ BUJÁKI: i. m. 856–858.

⁵⁰ GDPR-rendelet 32. cikk 1. pont

4.4. Az érintett hozzájárulása

A GDPR-rendelet értelmében az adatkezelésnek az érintettnek az őt érintő személyes adatok kezeléséhez történő beleegyezésen kell alapulnia.⁵¹ Az *érintetti hozzájárulás* lényegében bármilyen formában megtörténhet, így ráutaló magatartással is, ha az egyértelmű megerősítő cselekedetet foglal magában.⁵²

A blockchainben, a rendszer lényegéből adódóan a hozzájárulást megadottnak kell tekinteni, ugyanis a felhasználó azzal, hogy valamely adat tárolását és ahhoz kapcsolódó tranzakciót kíván elvégezni, valamint a felhasználási feltételek, adatvédelmi tájékoztatók, dokumentumok és feltételek elolvasásával és elfogadásával, megadja hozzájárulását az adatkezeléshez.⁵³ Az aszimmetrikus kriptográfia alkalmazásával a felhasználó által megadott hozzájárulás miatt kizárólag meghatározott célból történik a személyes adatokon végzett bármely művelet. A kriptográfiai kulcsok alkalmazása miatt kizárt – de legalábbis nagyon kicsi az esélye annak⁵⁴ –, hogy a tárolt adatok ténylegesen megismerhetővé váljanak, ebből következően az adatkezelés is kizárólag az érintett hozzájárulásával összefüggésben értelmezhető.

5. ALAPELVEK KONTRA MŰKÖDÉSI ELVEK

A tanulmány ebben a fejezetben a GDPR-rendelet alapelveinek áttekintését végzi el, tekintettel arra, hogy ezek az alapelvek áthatják a GDPR-rendelet későbbi felépítését, és bázisként szolgálnak a további rendelkezésekhez.

5.1. A jogszerűség, tisztességes eljárás és az átláthatóság elve

A GDPR-rendelet szerint a személyes adatok kezelését jogszerűen, tisztességesen, átlátható módon kell megvalósítani, azzal, hogy a személyes adatok gyűjtésének is meghatározott, egyértelmű és jogszerű célból kell történnie. Az adatkezelésnek a szükségesre kell korlátozódnia, és az adatkezelőnek fennáll a felelőssége arra, hogy mindezt a fentiekkel összhangban tegye meg.⁵⁵

⁵¹ GDPR-rendelet 4. cikk 11. pont

⁵² MAJTÉNYI LÁSZLÓ: *Információs és médiajog I.* 2010, Bíbor Kiadó, Miskolc, 90.

⁵³ Blockchain: Privacy. <https://www.blockchain.com/privacy/index.html> (2018. 03. 29.); Blockchain: Terms. <https://www.blockchain.com/terms/index.html> (2018. 03. 29.)

⁵⁴ A titkos kulcs elvesztése esetén természetesen lehetséges a személyes adatok megismerése.

⁵⁵ GDPR-rendelet 5. cikk (1) bekezdés a) pont

A tisztesség elve olyan klauzula, amelynek megtartása lényegében a teljes adatkezelés figyelembevételével határozható meg; a tisztességes eljárás, a jogszerűség elvének megfelelően történő megvalósulása is ennek fényében vizsgálendő.⁵⁶

A blockchain rendszerben használt nyilvános és a titkos kulcs – a kétkulcsos rendszer jellegéből adódóan – egymástól elválaszthatatlanok.⁵⁷ Ez az összefüggés azonban nem teszi lehetővé, hogy egy harmadik személy által, kizárólag a nyilvános kulcs ismeretének birtokában a titkos kulcs megismerhetővé váljon.⁵⁸ A felhasználók digitális identitásának alapjául szolgáló adatok, illetve azok összességét létrehozó információ sem határozható meg még az ezen kulcsok létrehozatalára szolgáló algoritmus ismeretében sem.⁵⁹ Mindez a tisztességes működés elvének feltehető meg. Azzal, hogy a blockchain rendszerben az ügyletek minden felhasználó számára láthatóak – vagyis a nyilvánosság mint a blockchain egy működési elvének biztosításával –, az átláthatóság követelménye valósul meg.⁶⁰

5.2. A célhoz kötöttség és az adattakarékosság elve

A célhoz kötöttség egyszerre jelent alkotmányos követelményt és törvényi követelményt is, amelynek az adatkezelés minden szakaszában érvényesülnie kell. Ennek értelmében csak azok férhetnek hozzá az adathoz, akik tevékenysége az adatkezeléssel elérendő célt megvalósítja.⁶¹ A célhoz kötöttség általános követelménye hiányában az adatkezelés abszolút tilalom alá esik.⁶² Az adattakarékosság elvének értelmében tilos a meghatározott cél elérésére alkalmatlan adatkezelés. A GDPR-rendelet szerint ugyanakkor az adattakarékosság meghatározásakor az álnevesítést mint ezen elv hatékony végrehajtásának megvalósítását határozza meg.⁶³

A blockchainben az aszimmetrikus kriptográfiához kapcsolódó kulcsok használatával a felhasználók álnevesítése történik. Az álnevesítés során az adat kódolása és dekódolása megy végbe. A folyamat során a címzetthez megérkező adat teljes mértékben egyező azzal az adattal, amit a feladó küldött. Dekódolás után a címzett az eredeti adatokat ismerheti meg, így a dekódolás után számára az adat információvá válik.⁶⁴ Amennyiben az adat dekódolható, arra a megállapításra le-

⁵⁶ Vö. SÁRI JÁNOS: *Alapjogok, alkotmánytan II.* 2005, 3. átdolgozott kiadás, Osiris Kiadó, Budapest, 110.

⁵⁷ Vö. POLYÁK: i. m. 196.

⁵⁸ POLYÁK: i. m. 196.

⁵⁹ ESZTERI: i. m. 73.

⁶⁰ Vö. ESZTERI: i. m. 71.

⁶¹ GDPR-rendelet 5. cikk (1) bekezdés b) pont

⁶² JOÓRI-SOÓS: i. m. 143–150.

⁶³ GDPR-rendelet 25. cikk 1. pont

⁶⁴ Vö. POLYÁK: i. m. 196.

het jutni, hogy azt a nyilvános kulccsal rendelkező feladó küldte a címzettnek.⁶⁵ Mindezen folyamatok az adattakarékosság és a célhoz kötöttség követelményének megfelelő működési elvekként értelmezhetőek a blockchainben, tekintettel arra, hogy az adott kódolt adatok a fentiekben ismertetettek szerint kizárólag a feladó és a címzett számára válnak ténylegesen megismerhetővé, az információhoz *de facto* csak ezek a személyek férhetnek hozzá.

5.3. Az elszámoltathatóság, valamint az integritás és bizalmi jelleg elve

Az elszámoltathatóság elvének értelmében az adatkezelő felelősséggel tartozik az adatkezelésért.⁶⁶ A GDPR-rendelet szerint a személyes adat kezelése a megfelelő biztonság garantálása mellett végezhető, amelyhez megfelelő technikai intézkedések is társulnak.⁶⁷

Az elszámoltathatóság követelményének való megfelelés magából a blockchain rendszerből, annak kifejezetten magas biztonsági követelményeiből következik. A blockchainben az egyes blokkok minden esetben időpecséttel kerülnek lezárásra, amellyel minden módosítás érzékelhetővé válik. Az időpecsét használatát követően az így létrejött blokk egy biztonságos kriptografikus eljárással, *hash*sel kerül *de facto* lezárásra.⁶⁸ A blockchainben létrehozott adatokhoz rendelt hash-algoritmus használatával egy újabb, kizárólag az adott blokkra jellemző karakter-sorozat jön létre, ami mint digitális lenyomat funkcionál.⁶⁹ Az időpecsét és a hash használata miatt a személyes adatok megfelelő biztonsága megvalósul, ugyanis az új blokkok kizárólag a megelőző blokkal együtt válnak érvényessé, és minden esetben tartalmazniuk kell a megelőző blokkra való hivatkozást (hasht).⁷⁰ Az előző blokkban történt legkisebb módosítás is eltérő hasht hoz létre, és megtöri a láncot.⁷¹ Ezzel a rendszerben szereplő adatok megváltoztatása gyakorlatilag lehetetlenné válik, hiszen ahhoz lényegében minden, a rendszerben szereplő blokkot meg kellene változtatni.⁷² A rendszer biztonságosságát fokozza az egyes ügyletek jóváhagyásának a bányászok segítségével megvalósuló mozzanata.⁷³

⁶⁵ POLYÁK: i. m. 196–197.

⁶⁶ GDPR-rendelet 5. cikk (2) bekezdés

⁶⁷ GDPR-rendelet 32. cikk (1) bekezdés

⁶⁸ BRÜHL: i. m. 372.

⁶⁹ Vö. POLYÁK: i. m. 196.

⁷⁰ BRÜHL: i. m. 372.

⁷¹ Uo.

⁷² BRÜHL: i. m. 374–375.

⁷³ BRÜHL: i. m. 372–373.

Ennek okán az időpecsét, a hash, valamint a jóváhagyás mozzanata mint a blockchain működési elvei az integritás és bizalmas jelleg elvének feleltetőek meg.

5.4. A pontosság elve

A GDPR-rendelet értelmében a felhasználóknak joga van ahhoz, hogy személyes adataik *törlését vagy megváltoztatását* kérjék az adatkezelőtől.⁷⁴

A blockchainben ugyanakkor – a fent bemutatottak szerint – a technika jelen állása alapján nem lehetséges egy már létező blokk visszamenőleges helyesbítése vagy törlése. Magának a blockchain rendszer működésének alapja ugyanis azon az elvi tételen nyugszik, hogy a benne tárolt adatok a biztonság garantálása érdekében nem változtathatóak meg. A törlés lehetősége lényegében a blockchain defektusát jelentené. A pontosság elvében tehát egy olyan lényegi követelmény került megfogalmazásra, amely alapján a blockchain rendszerben a jövőben nem feltétlenül lehetséges személyes adatok tárolása.

Az összeütközés feloldására ugyanakkor több alternatíva is felvázolható mind a jövő jogalkalmazása, mind a technológiai értelemben vett fejlesztők előtt. Ennek okán elképzelhető a jövőben olyan blockchain hálózat, amelyben az adatok törlése is megvalósulhat. A blockchain hálózatot használó Ethereumban, az okosszerződések alkalmazásával felmerülhet a személyes adatok láthatatlanná tétele, amely ugyanakkor nem jelenti az adatok tényleges törlését.⁷⁵ Ennek okán a közeljövő jogalkalmazása előtt feladatként állhat, hogy a GDPR-rendeletben megfogalmazott azon kivételt, amely alapján a személyes adatok törléséhez való jog korlátozása válik elérhetővé, a blockchain hálózat mellett vagy annak ellenében értelmezi-e.

6. ÖSSZEZÉS

Mindenképpen üdvözlendő az Európai Unió jogalkotó tevékenységének előremutató és a technológiai fejlődést is középpontba helyező stratégiai gondolkodása. Ennek egyik területként, a GDPR-rendelet minden bizonnyal messzemenően képes lesz teljesíteni célját, és az adatvédelem területét biztonságosabbá tenni. Fontos kérdés azonban, hogy a GDPR-rendelet valamennyi rendelkezése alkalmazható-e a technológiai változások közepette is. Különösen azért bír jelentőség-

⁷⁴ GDPR-rendelet 17. cikk

⁷⁵ BOUCHER, PHILIP – NASCIMENTO, SUSANA – KRITIKOS, MIHALIS: i. m. 14–15. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/581948/EPRS_IDA\(2017\)581948_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/581948/EPRS_IDA(2017)581948_EN.pdf) (2018. 03. 28.)

gel ez a kérdés, mert a GDPR-rendelettel olyan adatvédelmi környezet kidolgozása került célként kitűzésre, amely az innováció technikai hátterének bevezetése előtt sem képez akadályt.

A jövő jogalkalmazására háruló feladat annak eldöntése, hogy a blockchain mint kivételt értelmezi-e majd a GDPR-rendelet szabályainak hatálya alól. A blockchain és a GDPR-rendelet tanulmányban bemutatott kollíziója ugyanakkor a megfelelő jogértelmezéssel kiküszöbölhetővé válna és a GDPR-rendelet teret engedhetne a blockchainnek ott, ahol az maga nem lenne képes magas szintű adatbiztonság garantálására.

A technológiai fejlődés számos megoldandó helyzet elé állítja majd a jövő jogalkotását, ugyanakkor minden bizonnyal további jövőorientált, és a digitalizációt és innovációt is támogató jogszabályok születnek majd.

FELHASZNÁLT irodalom

- [1.] A Nemzeti Adatvédelmi és Információs szabadság Hatóság állásfoglalása a blokklánc („blockchain”) technológia adatvédelmi összefüggéseivel kapcsolatban. https://www.naih.hu/files/Adatved_allasfoglalas_naih-2017-3495-2-V.pdf (2018. 03. 28.)
- [2.] BIRYUKOV, ALEX – KHOVRATOVICH, DMITRY – PUSTOGAROV, IVAN: *Deanonymisation of clients in Bitcoin P2P network*. <https://arxiv.org/abs/1405.7418> (2018. 03. 28.)
- [3.] BLOCKCHAIN COUNCIL: *How Does Blockchain Use Public Key Cryptography?* <https://www.blockchain-council.org/blockchain/how-does-blockchain-use-public-key-cryptography/> (2018. 03. 30.)
- [4.] Blockchain: Privacy. <https://www.blockchain.com/privacy/index.html> (2018. 03. 29.)
- [5.] Blockchain: Terms. <https://www.blockchain.com/terms/index.html> (2018. 03. 29.)
- [6.] BOUCHER, PHILIP – NASCIMENTO, SUSANA – KRITIKOS, MIHALIS: *How blockchain technology could change our lives?* 2017, Brussels, European Union. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/581948/EPRS_IDA\(2017\)581948_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/581948/EPRS_IDA(2017)581948_EN.pdf) (2018. 03. 28.)
- [7.] BRÜHL, VOLKER: Virtual Currencies, Distributed Ledgers and the Future of Financial Services. *Intereconomics* 2017/6. 370–378.
- [8.] BUJÁKI JÓZSEF: Titokvédelem. In DÓSA IMRE (lekt.): *Az informatikai jog nagy kézikönyve*. 2009, Complex, Budapest 853–860.
- [9.] DIETZ GUSZTÁV NÉ PAP MÁRIA: *Adatvédelem, adatbiztonság*. 1995, NOVORG, Budapest
- [10.] DÓSA IMRE: Az adatvédelmi szabályozás rendszere. In DÓSA IMRE – POLYÁK GÁBOR (szerk.): *Informatikai jogi kézikönyv*. 2003, KJK Kerszöv és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 21–49.
- [11.] Európai Bizottság, Sajtóközlemény: Az Európai Bizottság útjára indítja az Uniós Blokklánc Megfigyelőközpontot és Fórumot. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-521_hu.htm (2018. 03. 24.)
- [12.] Európai Bizottság: Fogyasztói ügyek, 2016. 3. <https://publications.europa.eu/hu/publication-detail/-/publication/2f0e7c29-0d03-11e6-ba9a-01aa75ed71a1> (2018. 03. 29.)

- [13.] ESZTERI DÁNIEL: Bitcoin: az anarchisták pénze vagy a jövő fizetőeszköze? *Infokommunikáció és Jog* 2012/2., 71–78.
- [14.] F. HATÓ KATALIN: *Adatbiztonság, adatvédelem*. 2001, Számalk Kiadó, Budapest.
- [15.] JOÓRI ANDRÁS – SOÓS ANDREA KLÁRA: *Adatvédelmi jog*. 2016, HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.
- [16.] KÖRNYEI MÁTYÁS: *A legnagyobb találmány az internet óta? A blockchain és a kriptovaluták jogi kérdései*. <http://arsboni.hu/a-legnagyobb-talalmany-az-internet-ota-a-blockchain-es-a-kriptovalutak-jogi-kerdesei/> (2018. 03. 28.)
- [17.] MAJTÉNYI LÁSZLÓ: *Az információs szabadságjogok, adatvédelem és a közérdekű adatok nyilvánossága*. 2006, Complex Kiadó, Budapest.
- [18.] MAJTÉNYI LÁSZLÓ: *Információs és médiajog I*. 2010, Bíbor Kiadó, Miskolc.
- [19.] MEZEI PÉTER: *A fájlcsere dilemma, A perek lassúak, az internet gyors*. 2012, HVG Orac Lap- és Könyvkiadó Kft.
- [20.] NAKAMOTO, SATOSHI: *Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System*. <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf> (2018. 03. 28.)
- [21.] POLYÁK GÁBOR: Az információs társadalom szerzői joga. In DÓSA IMRE – POLYÁK GÁBOR (szerk.): *Informatikai jogi kézikönyv*. 2003, KJK Kerszöv és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 73–131; 133–261.
- [22.] SÁRI JÁNOS: *Alapjogok, alkotmánytan II*. 2005, 3. átdolgozott kiadás, Osiris Kiadó, Budapest.
- [23.] ŚLEDZIK, KAROL: Schumpeter's View on Innovation and Entrepreneurship. In STEFAN HITTMAR (ed.): *Management Trends in Theory and Practice*. <https://ssrn.com/abstract=2257783> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2257783> (2018. 03. 29.)
- [24.] SZATHMÁRY ZOLTÁN: Az elektronikus pénz és a bitcoin biztosítása a büntetőeljárársban. *Magyar Jog* 2015/11. szám, 639–647.
- [25.] SZENTKUTI DÁNIEL: Elektronikus kereskedelem. In DÓSA IMRE (lekt.): *Az informatikai jog nagy kézikönyve*. 2009, Complex, Budapest, 456–469.
- [26.] PAPP ANNA KATALIN: *A profilalkotás adatvédelmi szabályai*. <https://jogaszvilag.hu/rovatok/szakma/a-profilalkotas-adatvedelmi-szabalyai> (2018. 03. 29.)
- [27.] C-582/14. sz. ügy Patrick Breyer kontra Bundesrepublik Deutschland
- [28.] VIRASZTÓ TAMÁS: *Titkosítás és adatretjtés, Biztonságos kommunikáció és algoritmikus adatvédelem*. 2004, NetAcademia Kft., h. n.

A bírósági eljárások során elkövetett személyiségi jogi jogsértések, különös tekintettel a képmáshoz és hangfelvételhez fűződő jogra

Márki Dávid

Szegedi Tudományegyetem
Alkotmányjog Tanszék
marki@juris.u-szeged.hu

Absztrakt

A tisztességes eljáráshoz való jog – melynek elengedhetetlen részese a nyilvánosság – mindenkit megillető alkotmányos alapjog. A bírósági tárgyalás, mint nyilvános esemény, önmagában azzal, hogy nyilvánosságot kap, megteremti bizonyos személyiségi jogok elvi megsértésének lehetőségét, melyre a mai napig nem született megfelelő, egyseges szabályozás. A technológia ugrásszerű fejlődése pedig folyamatosan új kihívások elé állítja a bíróságokat és az állampolgárokat egyaránt. A kutatásom során választ keresek arra, hogy eljárási törvényeink, valamint a joggyakorlat miként tudná a bírósági eljárások során a személyiségi jogok magasabb szintű védelmét garantálni, milyen intézkedésekkel valósulhat meg a tárgyalási nyilvánosság társadalmi kontrollfunkciójának és a tárgyaláson résztvevők személyiségi jogi védelmének kényes egyensúlya.

Kulcsszavak: büntetőeljárás, képmásvédelem, média, tárgyalás

1. BEVEZETÉS

A személyiségi jogok védelme mindig is foglalkoztatta a jogalkalmazókat, jogtudósokat, melynek köszönhetően mind a mai napig számos kutatás folyik a különböző személyiségi jogok védelmével kapcsolatban.

Jelen tanulmány célja, hogy bemutassa a bírósági eljárások során okozott személyiségi jogi jogsértéseket, különösen a képmáshoz és hangfelvételhez fűződő jogok megsértését, rámutasson az eljárások nyilvánosságának és a személyiségi jogok védelmének bonyolult rendszerében felmerülő problémákra, hiányosságokra.

A tanulmány elkészítéséhez 2010-től napjainkig az ítéletablák illetékességi területéhez tartozó olyan bírósági határozatokat vizsgáltam, melyekben a személyiségi jogi jogsértések elkövetése valamely bírósági tárgyaláshoz kötődik – az eljárás alatt vagy eljárás során követtek el valamilyen személyiségi jogsértést. Az esetek túlnyomó többségében a sajtó tárgyalótermi jelenlétéből és tájékoztatási tevékenységéből keletkeztek a személyiségi jogviták, ennek megfelelően a tanul-

mányban főként a véleménynyilvánításhoz való jog, a sajtószabadság és az egyes személyiségi jogokban megtestesülő magánszférához való jog, itt különösképpen a képmáshoz és hangfelvételhez fűződő jogok kollízióját¹ veszem górcső alá.

2. SZEMÉLYISÉGI JOGOK VÉDELME

Mindenkinek joga van ahhoz, hogy törvény és mások jogainak korlátai között személyiségét és az ebből fakadó személyiségi jogait szabadon érvényesíthesse, és hogy abban őt senki ne gátolja.²

A személyiségi jogok a Polgári Törvénykönyv [a továbbiakban Ptk.] fenti generálklauzulájával nyernek általános védelmet, mely védelem kiterjed mind a nevesített, mind a nem nevesített személyiségi jogokra egyaránt. Maga a Polgári Törvénykönyv is általános személyiségi jogként kiemeli az emberi méltósághoz való jogot, amely kiemelkedő helyet foglal el az alapjogi katalógusban, ebből eredeztethetők a különböző személyiségi jogok. Egyszóval az emberi méltóság a személyiségi jogok anyajogának tekinthető.

A személyiségi jogokat több jogág is védelem alá helyezi. Az alkotmányjog az egyén védelmét garantálja az állammal szemben, a polgári jog abszolút jogviszonyként védelmet nyújt mindenki mással szemben, a nemzetközi jog pedig a strasbourgi mechanizmuson és a különböző egyezményeken keresztül oltalmazza az egyén személyiségi jogait.

A Ptk. nevesített személyiségi jogként rendelkezik az élet, a testi épség és az egészség megsértéséről, a személyes szabadság, a magánélet, a magánlakás megsértéséről, a személy hátrányos megkülönböztetéséről, a becsület és a jóhírnév megsértéséről, a magántitokhoz és a személyes adatok védelméhez való jog megsértéséről, a névviseléshez való jog megsértéséről, valamint a képmáshoz és a hangfelvételhez való jog megsértéséről.³

Jelen tanulmányban az általam megvizsgált jogesetekhez igazodva főként a képmáshoz és hangfelvételhez való jog megsértésének eseteit járom körbe, így a következőkben az idevonatkozó szabályokat elemzem.

¹ Az alapjogi kollízió kapcsán érdemes megemlíteni az Alkotmánybíróság újabb gyakorlatát, amelyben több alkalommal is foglalkozott az alapjogok közti „fair balance” megteremtésének kötelezettsége kapcsán a konkuráló alapjogi pozíciók keletkezésével. Bővebben lásd 16/2016. (X. 20.) AB határozat.

² Ptk. 2:42. §.

³ Ptk. 2:43. §.

2.1. Képmáshoz és hangfelvételhez való jog

Az ember képmása és hangjáról készült felvétel az emberi személyiség olyan megnyilvánulása a külvilágban, amely egyaránt alkalmas arra, hogy azonosítható legyen, valamint arra, hogy más személyektől megkülönböztessék.⁴

A képmáshoz és hangfelvételhez fűződő jog több jogág védelmét is élvezi. Az alapvető szabályokat a Ptk. tartalmazza, de idevonatkozó rendelkezéseket tartalmaz a szükségszerűen megvalósuló adatkezelés szabályait illetően az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény [a továbbiakban Infotv.], valamint az eljárási törvényeink tartalmazzák a bírósági tárgyaláson történő felvételkészítés részletes szabályait.

Személyiségi jogi jogsértést valósít meg a más képmásával vagy hangfelvételével kapcsolatos bármiféle visszaélés. Fontos megjegyezni, hogy a bírói gyakorlatnak köszönhetően a Ptk. már megköveteli az érintett hozzájárulását, nemcsak a nyilvánosságra hozatalhoz, de a felvétel elkészítéséhez egyaránt. Ebből következik, hogy a felvétel készítésére adott hozzájárulás nem jelenti automatikusan a felhasználáshoz való hozzájárulást is, hiszen e két esetben az adatkezelés célja elkülönül egymástól. Nemzetközi viszonylatban ez a fajta megközelítés egyáltalán nem mondható egyedinek, hiszen számos ország szabályozási gyakorlata is megköveteli a felvételkészítésre és felhasználásra vonatkozó külön hozzájárulást.⁵ Azokban az esetekben pedig, amikor az eljárásban részt vevő felek szenzitív adatkörre vonatkozó tulajdonságai is felmerülnek az eljárás során (vagyonai helyzet, politikai hovatartozás, szexuális irányultság stb.) akkor kifejezett hozzájárulás szükséges.

A képmáshoz és hangfelvételhez való jog megsértése esetén a jogi védelem tárgya maga a képmás és hangfelvétel, amelyek a Legfelsőbb Bíróság (Kúria) meghatározása szerint az ember személyiségének, külső megjelenésének valamilyen műszaki eszközzel történő bemutatása. A fentiekből kiindulva tehát a képmás vagy hangfelvétel szükség szerint valamilyen hordozóeszközön jeleníti meg az ember személyiségének egy lényeges momentumát.⁶ Magának a felvétel elkészítésének módja közömbös,⁷ így nemcsak fénykép és videofelvételre terjed ki a védelem, hanem minden más megjelenítési, ábrázolási módra is (pl. rajz, karikatúra stb.).

Ezek alapján tehát kiolvasható, hogy főszabályként tilos más személy képmásának, hangjának rögzítése, valamint ezen felvételek felhasználása.

⁴ SZÉKELY LÁSZLÓ in VÉKÁS LAJOS (szerk.): *Szakértői javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*. 2008, Complex, Budapest, 165.

⁵ Franciaország: Code Civil 9. szakasz; Svájc: Ptk. 28. szakasz; Csehország: Ptk. 12. szakasz; Németország: Szerzői jogi törvény 22–33. szakasz.

⁶ EBH 2012.P.16.

⁷ Természetesen a különböző jogrendszeri sajátosságokból adódóan lehetnek különbségek, például az Egyesült Államokban a tárgyalások során a felvételkészítés nem megengedett, de rajzokat készíthetnek az eljárásról.

A bírói gyakorlat kimunkálása nyomán felhasználásnak minősül többek között a nyilvánosságra hozatal,⁸ más számára történő továbbítás,⁹ a forgalmazás, a kiállítás, a sokszorosítás, a felvétel módosítása (képmás/hangfelvétel mesterséges szétválasztása),¹⁰ valamint a hangfelvétel tartalmának szóbeli ismertetése, leírt anyagának közzététele.¹¹

A képmáshoz és hangfelvételhez való jog, mint minden személyiségi jog abszolút szerkezetű, negatív tartalmú jog, vagyis a jogosulttal szemben mindenki kötelezett, és mindenki köteles tartózkodni attól, hogy más képmáshoz és hangfelvételhez való jogát megsértse.¹²

Azonban ahogy fentebb már említésre került, a képmáshoz és hangfelvételhez való jog nem áll korlátlan védelem alatt. Nem valósít meg személyiségi jogi jogsértést az a magatartás, melyhez az érintett hozzájárult. A hozzájárulás meglétének bizonyítása a felvétel készítőjét, felhasználóját terheli.

A bírói gyakorlat már a régi Ptk. hatálya alatt is egységes volt a tekintetben, hogy a hozzájárulás nincs alakszerűséghez kötve, így az megadható szóban, írásban, sőt akár ráutaló magatartással is. Ehhez kapcsolódóan szükséges megemlíteni, hogy ahogy a Kúria (korábban Legfelsőbb Bíróság) kimondta, „*ráutaló magatartással adott hozzájárulásnak kell tekinteni, ha valaki annak ismeretében engedi meg a fénykép vagy hangfelvétel elkészítését, hogy az milyen célból történik*”.¹³

Hallgatólagos hozzájárulás tehát csak abban az esetben elfogadható, ha az érintett személy tudomással bírt a felvétel készítésének tényéről. Ebben az esetben a bíróságnak a felvétel készítésének körülményei és az ábrázolás módjának figyelembevételével kell megállapítania, hogy az érintett személy valóban hozzájárulását adta.

A Ptk. meghatározza azokat a körülményeket, melyek esetén hozzájárulás hiánya nem eredményez jogsértést. Így nincs szükség az érintett hozzájárulására tömegfelvétel, valamint nyilvános közéleti szereplésről készült felvétel esetén.¹⁴

2.1.1. Tömegfelvétel

A tömegfelvétel fogalmát a bírói gyakorlat munkálta ki. Eszerint a képmás nyilvánosságra hozatalának tilalma nem vonatkozik a nyilvános eseményekről, rendezvényekről, táj- és utcarészletekről készült felvételekre, amikor tehát az ábrázolás

⁸ BH1985.57.

⁹ BDT2011.2549.

¹⁰ BH1976.492.

¹¹ EBH2012.P16.

¹² LÁBADY TAMÁS: *A magyar magánjog (polgári jog) általános része*. 2002, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 283.

¹³ Legfelsőbb Bíróság Pfv.IV.20.693/2010/7. számú ítélete.

¹⁴ Ptk. 2:48.§.

módja nem egyéni, amikor a felvétel összhatásában örökít meg a nyilvánosság előtt lezajlott eseményeket. Ez alól azonban kivételt képez és tömegfelvétel esetén is szükséges a felvételen ábrázolt személy hozzájárulása, ha az összes körülményt figyelembe véve megállapítható a felvétel egyedisége, egyéni portré jellege.¹⁵

Ahogy Székely László írja, „*ha a képre pillantva nem az egyének külön-külön hívják fel magukra a figyelmet, hanem mint sokaság vannak jelen, tömegfelvételtől van szó*”.¹⁶ Ebben az esetben tehát a felvételen szereplők hozzájárulása nélkül is felhasználható a kép-, valamint hangfelvétel.

2.1.2. Nyilvános közéleti szereplés

A Ptk. kimondja, hogy a közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok gyakorlása a közéleti szereplő személyiségi jogainak védelmét szükséges és arányos mértékben, az emberi méltóság sérelme nélkül korlátozhatja.¹⁷

A közéleti szereplők – a régi Ptk. szerinti terminussal élve: közszereplők – bírálhatósága hosszú ideje foglalkoztatja a jogalkalmazókat. Legutóbb az intézkedő rendőrök képmásának nyilvánosságra hozatalával kapcsolatban került terítékre, mely témában a jogalkotó, a jogalkalmazók, valamint a jogtudomány képviselőinek véleménye igen csak megosztott volt.

A nyilvános közszereplés fogalmát korábban a Kúria 1/2012. sz. büntető-közigazgatási-munkaügyi-polgári jogegységi határozata az alábbiakban határozta meg:

„A joggyakorlat és a jogirodalom meghatározása szerint szereplésnek, ezen belül közszereplésnek az egyén önkéntes elhatározásán, autonóm döntésén alapuló olyan politikai, társadalmi, művészeti tevékenység, megnyilvánulás tekinthető, amelyet egy meghatározott cél, szűkebb vagy tágabb értelemben a helyi közösség vagy a társadalom életének befolyásolása érdekében fejt ki. Tehát a nyilvános közszereplés a közterületen való jelenlétnél, az ott zajló eseményekben való részvételnél szűkebb kategória, feltételezi a nyilvánosság előtt fellépő, megnyilvánuló személy erre irányuló szándékát.”¹⁸

A fent idézett meghatározásban jelentős változást az Alkotmánybíróság 28/2014. (IX. 29.) számú határozata eredményezett.

Ennek eredményeként a Kúria Polgári Kollégiumának vezetője indítványára született meg ugyanis az 1/2015. számú büntető-közigazgatási-munkaügyi-polgá-

¹⁵ BH1985. 17.

¹⁶ SZÉKELY: i. m. 166.

¹⁷ Ptk. 2:44. §.

¹⁸ <http://www.kuria-birosag.hu/hu/joghat/12012-szamu-bkmpje-hatarozat>

ri jogegységi határozat,¹⁹ amely a fent említett határozatot hatályon kívül helyezte. A hatályon kívül helyezés egyik indoka, hogy az 1/2012. számú jogegységi határozatban foglaltakkal megegyező joggyakorlat, valamint az Alkotmánybíróság 28/2014. (IX. 29.) határozatában foglalt megközelítés között lényeges tartalmi el-
lentmondás feszült.

A 28/2014. számú határozat meghozatalát eredményező, alkotmányjogi panaszra alapot adó eljárásban az indítványozó véleménye szerint a rendezvény biztosításában feladatot ellátó, így tehát közhatalmat gyakorló rendőrök érvényesítettek személyiségi jogait egy internetes hírportállal szemben. Az alkotmányjogi panasz szerint az indítványozó a véleménynyilvánítás szabadságát és a sajtószabadságot gyakorolta tevékenysége folyamán, melyet a közéleti szereplő, valamint a közhatalom gyakorlója túrni köteles.²⁰

Az alapul fekvő ügyben az Alkotmánybíróság feladata annak megvizsgálása volt, hogy a konkrét esetben az emberi méltóság védelméhez való jog indokolja-e a sajtószabadság érvényesülésének korlátozását, egyensúlyt teremt-e a szabad tájékoztatás és az emberi méltóságra visszavezethető képmásvédelem eltérő szempontjai között – „konkuráló alapjogi pozíciók” – a Fővárosi Ítéltábla 2.Pf.20.656/2012/7. számú ítélete.

Ahogy korábbi határozatában már kifejtette, jelen ügyben is irányadónak tartja a közügyek szabad vitatását biztosító alapjogok és a közéleti szereplők, közhatalmat gyakorlók személyiségvédelmének ütközésével kapcsolatban, hogy a közhatalmat gyakorló személyek esetében a személyiségvédelem korlátozottsága mindenki máshoz képest szélesebb körben minősül indokoltnak a szólás- és sajtószabadság érdekében.²¹

Ezt mondta ki korábban is az Alkotmánybíróság a 36/1994. (VI. 24.) számú határozatában, vagyis hogy a vélemény- és sajtószabadság különleges védelmet követel akkor, amikor közügyeket és a közhatalom gyakorlását, a közfeladatot ellátó, illetve a közéletben szerepet vállaló személyek tevékenységét érinti, ezért az alkotmány által védett véleménynyilvánítás köre a közhatalmat gyakorló személyekkel, valamint a közszereplő politikusokkal kapcsolatos vélemények esetében tágabb, mint más személyeknél.²²

Ezek alapján az AB arra a megállapításra jutott, hogy amíg valamely tájékoztatás nem él vissza a sajtószabadság gyakorlásával, addig ennek korlátozását az emberi méltóság védelmével összefüggésben a személyiségi jogok sérelmére való hivatkozás ritkán alapozza meg. A mindenkori eseménnyel kapcsolatban a nyil-

¹⁹ <http://www.kuria-birosag.hu/hu/joghat/12015-szamu-bkmpje-hatarozat>

²⁰ 28/2014. (IX. 29.) AB határozat.

²¹ 7/2014. (III. 7.) AB határozat

²² 36/1994. (VI. 24.) AB határozat

vánosság figyelme elé került személyről készült képmás ezen eseménnyel összefüggésben engedély nélkül nyilvánosságra hozható.

Kifejtette továbbá, hogy „*a rendőri intézkedésről készült képfelvétel hozzájárulás nélkül is nyilvánosságra hozható, ha a nyilvánosságra hozatal nem öncélú, vagyis az eset körülményei alapján a jelenkor eseményeiről szóló vagy a közhatalom gyakorlása szempontjából közérdeklődésre számot tartó tájékoztatásnak, közügyet érintő képi tudósításnak minősül*”.²³

Ahogy korábban említettem, a kérdés megítélése korántsem mondható egységesnek, amelyet jól mutat a NAIH elnökének véleménye, valamint a Kúria és az Alkotmánybíróság véleménye közötti későbbi ellentmondás is.

Péterfalvi Attila a NAIH elnöke véleményében kifejtette, hogy a rendőr nyilvánosság előtti intézkedése nem tekinthető közszereplésnek, ebből kiindulva a róla készült felvétel adat, amelynek nyilvánosságra hozatalához törvény eltérő rendelkezése hiányában hozzájárulás szükséges.²⁴ Ezek alapján viszont szükségszerű lenne a közszereplés és a közhatalom gyakorlásának definíciószerű elhatárolása.

Másik példa a fent említett ellentmondásra az Alkotmánybíróság 3/2017. (II. 21.) számú határozata, melyben alaptörvény-ellenességre hivatkozással megsemmisítette a Kúria Pfv.IV.20.121/2016/3. számú ítéletét. Az alapul fekvő ügyben a rendőrként dolgozó felperesek képét az alperesi hírportál hozzájárulás nélkül tette közzé, amellyel a bíróság ítélete szerint megsértette a felperesek személyiségi jogát.²⁵

A Kúria ítéletében kifejtette, hogy a szolgálatot teljesítő (tehát közhatalmat gyakorló, közfeladatot teljesítő) rendőr képmásának hozzájárulás nélkül történő nyilvánosságra hozatala akkor marad a jelenkor történéseinek bemutatása, a közhatalom gyakorlása szempontjából közérdeklődésre számot tartó tájékoztatás keretein belül, ha az az esemény hű illusztrálásához tartozik, és a konkrét cselekvőség indokoltá teszi, ezáltal a fényképfelvétellel közölt tartalom a tudósítás tárgyát képező eseménnyel összefüggő, hírértékű információt hordoz.²⁶ Tehát megfelel az Smtv. által követelt hiteles, gyors és pontos tájékoztatás követelményének.

Álláspontja szerint az alapul fekvő, nyilvánosságához közvetített demonstráció alapvetően közérdeklődésre számot tartó esemény volt, azonban *a felperesek jelenléte és cselekvéseik nem voltak olyan jelentőségűek, melyre tekintettel a képmásvédelem háttérbe szorulhatna*. A perbeli fényképfelvételek semmilyen többletinformációt nem nyújtanak a köztudomású tényekhez képest, így az egyedi beazonosításra alkalmas fényképfelvételeknek az eseményről tudósító, közérdeklődésre számot tartó tájékoztatás szempontjából jelentősége nincs, ezért a hozzájárulás nélküli

²³ 28/2014. (IX. 29.) AB határozat

²⁴ <http://www.kuria-birosag.hu/hu/joghat/12015-szamu-bkmpje-hatarozat>

²⁵ Pfv.IV.20.121/2016/3. számú ítélet

²⁶ Uo.

nyilvánosságra hozatalt öncélúnak minősítette. Ennek következtében a sajtószabadság a képmásvédelem előtt meghajolni kényszerül.

Az Alkotmánybíróság azonban nem osztotta a Kúria álláspontját, és hivatkozással a korábban említett 28/2014. (IX. 29.) számú határozatában foglaltakra, az ítéletet megsemmisítette.

Jól látható tehát, hogy mind a mai napig okozhat gondot a jogalkalmazási gyakorlatban a nyilvános közéleti szereplés nem egységes megítélése, annak a közhatalom gyakorlásától vagy közfeladat teljesítésétől való lehetséges és adott esetben szükségés elhatárolása, így a képmásvédelemmel kapcsolatos bírósági ügyek továbbra is okozhatnak meglepetéseket, melyekre e tanulmány a későbbiekben még részletesen kitér.

3. TISZTESSÉGES ELJÁRÁS

A független, pártatlan, igazságos eljáráshoz való jog mindenkit megillető alkotmányos alapjog.²⁷ A tisztességes eljáráshoz való jog alapvető részleme a bírósági eljárások nyilvánossága, amely a bírói hatalom korlátjaként a jogállami igazságszolgáltatás működésének fontos garanciája.

A jogállami demokráciák természetesen más alapjogok érvényesülését is biztosítják, s ilyen alapjog például a véleménynyilvánítás szabadsága, mely a kommunikációs alapjogok anyajogaként kiemelkedő helyet foglal el az alapjogi katalógusban, és csak „nagyon kevés alapjoggal szemben kell engednie”.²⁸ Kérdés, hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal szemben vajon mikor és milyen esetekben kell engednie? Ahogy arra az Alkotmánybíróság is rámutatott, a véleménynyilvánításhoz való joghoz szorosan kapcsolódik többek között a valamennyi médium szabadságát magában foglaló szólás- és sajtószabadság, valamint az informáltsághoz és az információk megszerzéséhez fűződő jog. Ez a jogcsoport teszi lehetővé az egyének részvételét a társadalmi, politikai folyamatokban, s ezáltal formálódik a demokratikus közvélemény.²⁹

A bírósági eljárások nyilvánosságának részletszabályait, a sajtó tárgyalótermi jelenlétét, valamint a kép- és hangfelvétel készítésének lehetőségét több jogszabály tartalmazza. Alapvető problémát jelent, hogy különbségek mutatkoznak a polgári és büntetőeljárások szabályai között, és nincsenek egységes nyilvánossági standardok az eljárásjogokban.

²⁷ 2011.04.25. Magyarország Alaptörvénye

²⁸ 36/1994. (VI. 24.) AB határozat

²⁹ 30/1992. (V. 26.) AB határozat

3.1. Nyilvánosság a polgári eljárásokban

Az új Polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény [továbbiakban: új Pp.] a jelenleg hatályos szabályozással azonosan főszabályként kimondja, hogy a bíróság eltérő törvényi rendelkezés hiányában a felek közötti jogvitát nyilvános tárgyaláson bírálja el, és a tárgyaláson hozott határozatokat nyilvánosan hirdeti ki.

A fenti főszabály alól azonban a nemzetközi instrumentumokban is megjelenő elvárásoknak megfelelően az új Pp. is rendelkezik a nyilvánosság korlátozásának, kizárásának eseteiről. Így a bíróság hivatalból vagy valamelyik fél indokolt kérelmére a tárgyalás egészéről vagy egy részéről a nyilvánosságot kizárhatja, ha azt minősített adat védelme, üzleti titok, törvényben meghatározott más titok megőrzése, a közkerölcs védelme, a kiskorú védelme, vagy a felek személyiségi jogainak védelme indokolja.³⁰

Ezenfelül a nyilvánosság kizárható a tárgyalás tanúmeghallgatással érintett részéről, ha a bíróság a tanú adatainak zártan kezelését rendelte el, és a tanú zárt tárgyaláson történő meghallgatása a saját vagy hozzátartozója életének, testi épségének megóvása érdekében feltétlenül szükséges.³¹

Fontos garanciális szabály azonban, hogy a bíróság a nyilvánosságot kizáró végzését minden esetben köteles indokolni.

A tárgyaláson történő felvételkészítés szabályai az új Pp.-ben meglehetősen átalakulnak, és az eddigi szabályozást véleményem szerint pontosabb, körülhatároltabb rendelkezések váltják fel.³²

Ezek alapján a nyilvános tárgyalásról az Smtv. szerinti médiatartalom-szolgáltató jogosult arra, hogy a bíróság által meghatározott módon, a törvényi feltételek betartása mellett a tárgyalásról a nyilvánosság tájékoztatása érdekében kép- és hangfelvételt készítsen.

A felekről és más perbeli személyekről, képviselőiről, a tanúról, szakértőről és a szemletárgy birtokosáról csak is kifejezett hozzájárulásuk esetén készíthető kép- és hangfelvétel, mely hozzájárulásról szükség esetén a bíróságnak kell e személyeket nyilatkoztatnia, mely nyilatkozatot jegyzőkönyvbe kell foglalni. A felek védelmét garantálja továbbá, hogy teljes nevük médiatartalomban történő feltüntetéséhez is kifejezett hozzájárulásuk szükséges.³³

A jelenleg hatályos polgári perrendtartáshoz hasonlóan az új Pp. is meghatározza, hogy kikről lehet hozzájárulás nélkül kép- és hangfelvételt készíteni. Ide-

³⁰ 2016. évi CXXX. törvény 231. § (2) bekezdés

³¹ 2016. évi CXXX. törvény 231. § (2) bekezdés

³² A jelenleg hatályos Polgári perrendtartás szintén meghatározta azon személyek körét, akikről hozzájárulással vagy hozzájárulásuk nélkül lehet felvételt készíteni, azonban nem rendelkezett ilyen lehatároltan a felvétel készítésére jogosultak köréről.

³³ Pp. 232. § (2) bekezdés

tartoznak a bíróság tagjai, a jegyzőkönyvvezető, az ügyész, valamint eltérő törvényi rendelkezés hiányában az állami vagy helyi önkormányzati feladatot vagy egyéb, jogszabályban meghatározott közfeladatot ellátó és e feladatkörben eljáró személyek.³⁴

Jól látható tehát, hogy a büntetőeljárásról szóló törvénnyel ellentétben, a védőről (jogi képviselőről) való felvételkészítést, mind a jelenlegi, mind az új Pp. a kifejezett hozzájárulásához köti.

Ezenfelül fontos rendelkezés, hogy az új Pp. a nyilvánosságra vonatkozó szabályok betartását és a résztvevők személyiségi jogainak védelmét az elnök rendfenntartási jogkörébe utalja.

3.2. Nyilvánosság a büntetőeljárásokban

Az új Büntetőeljárásról [a továbbiakban új Be.] szóló 2017. évi XC. törvény, jelentős módosításokat hoz a nyilvánosság szabályozásában, így jelen tanulmányban a jelenleg hatályos büntetőeljárásról [Be.] nyilvánossággal kapcsolatos rendelkezéseit az új Be. módosításainak figyelembevételével elemzem.

A bírósági tárgyalások nyilvánosságának részletszabályait a Be. 237–239. §-a tartalmazza. Az említett szakaszok alapján tehát a tárgyalások elvileg mindenki előtt nyitva állnak, azonban ahogy a polgári eljárásoknál is bemutatásra került, a nyilvánosság követelménye nem minden esetben garantálható.

A nyilvánosság alóli kivételek alapvetően kétirányúak lehetnek. Beszélhetünk egyrészt a nyilvánosság korlátairól, másrészt a nyilvánosság kizáró okairól, vagyis a zárt tárgyalás eseteiről.³⁵

A nyilvánosság korlátját elsősorban a férőhely hiánya, másodsorban az életkori sajátosságok jelentik. A tanács elnöke vagy az egyesbíró a tárgyalás szabályszerű lefolytatása, méltóságának és biztonságának megőrzése érdekében, valamint helyszűke esetén meghatározhatja a hallgatóság létszámát.³⁶

Szintén a nyilvánosság korlátját jelenti a Be. azon rendelkezése, mely alapján a 14. életévét be nem töltött személy – ha az eljárásban nem érintett – a tárgyaláson nem vehet részt, míg a 14. életévét betöltött, de a 18. életévét be nem töltött személyt a tanács elnöke a hallgatóság köréből kizárhatja.³⁷

A nyilvánosság kizárására, vagyis a tárgyalások zárt tartására csak indokolt, törvényben meghatározott okok miatt kerülhet sor. Ebben az esetben a tanács

³⁴ Pp. 232. § (3) bekezdés

³⁵ FANTOLY ZSANETT – GÁCSI ANETT: *Eljárásai Büntetőjog Statikus rész.* 2013, Iurisperitus Bt., Szeged, 82.

³⁶ Be. 237. § (1) bekezdés

³⁷ Be. 237. § (2) bekezdés

elnöke a tárgyalás egészére vagy csak egy részére zárja ki a nyilvánosságot. A nyilvánosság kizárására a témához kapcsolódó nemzetközi dokumentumoknak megfelelően erkölcsi okból, az eljárásban részt vevő kiskorú, az eljárásban részt vevő személyek vagy a tanú védelme érdekében, valamint minősített adat védelme érdekében kerülhet sor.³⁸

Ahogy számos külföldi gyakorlatban, úgy hazánknál is kiemelt védelemben részesülnek a fiatalkorúak. A fiatalkorúakkal szemben folytatott büntetőeljárásokban a nyilvánosságot a fentebb meghatározott eseteken kívül is ki kell zárni, ha az a fiatalkorú érdekében szükséges.³⁹

A kizárásról a bíróság indokolt határozattal dönt hivatalból, vagy az ügyész, vádlott, védő, sértett vagy a tanú indítványára. Zárt tárgyalás esetén főszabály szerint az ügyfélnyilvánosság⁴⁰ érvényesül, azonban a német gyakorlathoz hasonlóan az igazságszolgáltatással összefüggő feladatokat ellátó hivatalos személyek a bíróság engedélye alapján bent maradhatnak. Ezenfelül a képviselő nélküli sértett, valamint a védő nélküli vádlott indítványozhatja, hogy a zárt tárgyaláson legyen jelen a helyszínen tartózkodó, általuk megnevezett személy.⁴¹ A zárt tárgyalás elrendelése esetén a résztvevők az ott elhangzottakról nem adhatnak tájékoztatást.

Fontos megemlíteni, hogy amennyiben a bíróság a tárgyalásról a nyilvánosságot törvényes ok nélkül zárta ki, az abszolút hatályon kívüli helyezési oknak⁴² számít.

Az új Be. a jelenleg hatályos rendelkezések átvétele mellett kibővíti a nyilvánosság korlátozásának, kizárásának, a zárt tárgyalás elrendelésének okait. Ez alapján a nyilvánosság kizárása történhet a különleges bánásmódot igénylő személy védelme, valamint a minősített adat mellett egyéb védett adat védelme érdekében is. A védett adaton az új Be. a törvény alapján védett titkot és a hivatás gyakorlásához kötött titkot érti. A törvény részletes indokolása kifejti, hogy egyes bűncselekmények, különösen a gazdasági bűncselekmények miatt folyó eljárásokban felmerülhetnek olyan információk, adatok, amelyek nyilvánosságra hozatala alapvetően és nagymértékben veszélyeztetheti vagy sértheti az eljárásban részt vevők érdekeit. A büntetőeljárásban sokszor szükségszerűen nyilvánosságra kerülhetnek olyan adatok, információk is, melyek közvetlenül vagy egyáltalán nem érintik a büntetőeljárás tárgyát, de széles körben történő ismertté válásuk szükségtelen hátrányos

³⁸ Be. 237. § (3) bekezdés

³⁹ Büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 460. § (1) bekezdés

⁴⁰ Korlátozott nyilvánosság, mely az ügyfelek (vádló, vádlott, védő) részvételét engedi, de a hallgatóságát már nem.

⁴¹ FANTOLY-GÁCSI: i. m. 83.

⁴² Olyan súlyos eljárási szabálysértések, melyek mérlegelést nem tűnnek, az elsőfokú ítélet kötelező hatályon kívül helyezését és az elsőfokú bíróság új eljárásra utasítását vonják maguk után.

következményeket eredményezhet. Idetartoznak különösképpen az üzleti titkok, banktitkok, biztosítási és foglalkoztatói nyugdíjtitkok stb.

Fontos változás továbbá, hogy az új Be. kibővíti a nyilvánosság kizárását indítványozók személyi körét, azzal, hogy az eddigi indítványozók körét kibővíti a vagyoni érdekelt és az egyéb érdekelték személyével.

4. A SAJTÓ SZEREPE A SZEMÉLYISÉGI JOGI JOGSÉRTÉSEKBEN

A média az elmúlt 50 év alatt soha nem látott mértékű technikai fejlődésen ment keresztül, melynek következtében hatalmas befolyással bír a mindennapi életre.

Az emberek többsége ma már főként nem is a televízión, hanem az interneten, illetve, továbbra is, a nyomtatott, illetve főként elektronikus sajtótermékeken keresztül értesül akár a szűkebb környezetét, akár a nagyvilágot érintő eseményekről. Ezek teszik lehetővé, hogy a mindennapi életükön kívül információkat kapjanak az állam működéséről, ezen belül pedig az igazságszolgáltatásról is. Az igazságszolgáltatás és a társadalom között tehát a sajtó képez hidat, hiszen „*a sajtó a társadalmi ellenőrzés olyan eszköze, melyen keresztül a bírósági eljárás tisztességes menete, vagy éppen annak valamilyen sérelme széles körben válik láthatóvá*”.⁴³

Az Alaptörvény rendelkezései szerint mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához, valamint Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.⁴⁴

Az Smtv. a médiarendszer feladatául határozza meg a helyi, az országos és az európai közélet ügyeiről, valamint Magyarország polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró eseményekről a „*hiteles, gyors, pontos tájékoztatást*”.⁴⁵

Mint ahogy azt a médiatörvény tárgyában született AB határozat⁴⁶ is kimondja, a sajtó nemcsak a szabad véleménynyilvánítás eszköze, hanem a tájékoztatásé is, azaz alapvető szerepe van a véleményalkotás feltételét képező tájékozódásban. A jogállami intézmények tevékenységének ellenőrzése ugyanis a sajtónak olyan alapvető joga, amely a demokrácia lényegi eleme.

Fontos megjegyezni, hogy a sajtó az érdekelt hozzájárulása nélkül is tájékoztatást adhat a bírósági tárgyalásokról, hiszen ahogy korábban is írtam, alapvető feladata a nyilvános, pontos, hiteles és gyors tájékoztatás. A nyilvánosság alapelvét nem lehet leszűkíteni csupán a tárgyalóteremre, közszolgálati feladatukhoz

⁴³ EKINT: Az igazságszolgáltatás nyilvánossága, külön tekintettel a bírósági tárgyalások nyilvánosságára. 8.

⁴⁴ Alaptörvény IX. cikk

⁴⁵ 2010. évi CIV. törvény a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól

⁴⁶ 37/1992. (VI. 10.) AB határozat

tartozik a nyilvános tárgyaláson történekről való utólagos tájékoztatás is. A 21. században azonban ez már nemcsak az írott sajtót jelenti, hanem az elektronikus médiumokat is. Ez az a pont, ahol a sajtó és az állampolgár ugyanazt a tevékenységet végzi, ugyanis ma már az okostelefonok és mobil internet segítségével bárki, akár a tárgyalás alatt is, anonim tudósíthat, azonban míg a sajtónak kötelessége a hiteles és pontos tájékoztatás, addig az állampolgártól mindez nem várható el. E helyzet fennállása megnehezíti a személyiségi jogok megfelelő védelmét.

Az Alaptörvény negyedik módosításával beépült a XI. cikk (4) bekezdése, melynek értelmében a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlása nem irányulhat mások emberi méltóságának megsértésére.

Fontos ez azért is, mert az Alkotmánybíróság gyakorlata következetes, alapvető és világos követelményként szabja meg, hogy a sajtó- és véleményszabadság kiemelt védelmet élvez, de nem korlátlan, mivel az nem járhat mások – így a közszereplők – emberi méltósághoz való jogának aránytalan sérelmével.

Azonban ahogy Pribula László mondta, „*A bírósági tárgyalás, mint minden más nyilvános esemény, önmagában azzal, hogy nyilvánosságot kapott, már megteremti bizonyos személyhez fűződő jogok elvi megsértésének lehetőségét*”.⁴⁷

A sajtó pillanatok alatt képes személyiségi jogot, azon belül is főként a képmáshoz és hangfelvételhez való jogot sértő cselekmény megtételére. Ezen jogok megvédése érdekében természetesen lehetőség van az arcok kitakarására, a hangok eltorzítására, hogy az illető ne lehessen felismerhető, mégis megjelenhessen a híradóban hírközlés, tájékoztatás céljából. Azonban itt ütközik ki az egyik legnagyobb mértékben a korábban már említett letisztult szabályozás hiánya. Jól példázza ezt két különböző kereskedelmi csatorna hírműsora. Az egyik adásban a tárgyaláson felvételt készítenek a vádlotról vagy a sértettéről, melynek során kikockázzák az érintett teljes alakját, míg a másik adásban ugyanazon érintett esetében csupán az arcát vagy arcának egy részét – általában a szemét – takarják ki. Utóbbi esetben a kitakarás ellenére is sérülhetnek az érintett személyiségi jogai. Az arcvonásokon kívül számos olyan ismertető jel kerül felvételre (testalkat, hajszín, esetleges tetoválások, jellegzetes testi fogyatékoságok), melyek alapján beazonosítható egy adott személy, és erre ma már a technikai lehetőségek is egyre inkább adottak. Adatvédelmi zsargonnal élve a kapcsolat érintett és adat között egyre könnyebben helyreállítható.

⁴⁷ PRIBULA LÁSZLÓ (előadás): Az igazságügyi adatkezelésről és tájékoztatásról szóló törvénytervezet koncepciója. Debreceni Ítéletábró, 2014. március 14-én megrendezett konferencián. A konferencia jegyzőkönyve: <http://birosag.hu/nyilvanosság/debrecen-2014-marcius-14> (2017. 12. 04.)

5. A KAPCSOLÓDÓ BÍRÓSÁGI GYAKORLAT BEMUTATÁSA

A következő alfejezetben a terjedelmi kötöttségnek megfelelően, a teljesség igénye nélkül, az elmúlt 7 év bírósági gyakorlatából származó néhány olyan ítéletet mutatok be, amelyekben a személyiségi jogsértéseket valamely bírósági eljárás során követték el.

Az általam megvizsgált határozatok alapvetően két csoportba sorolhatók. Az első csoportot azok az ügyek képezik, melyekben a büntetés-végrehajtásban dolgozók indítottak eljárást képmáshoz és hangfelvételhez való joguk megsértése miatt, míg a másik csoportba azok az ügyek tartoznak, ahol egy korábban közszereplőnek minősülő személy ellen indult büntetőeljárásban követett el a sajtó személyiségi jogi jogsértést.

5.1. „Lencsevégre kapott miniszter”

Az alapul fekvő ügyben az alperes egy internetes portálján elérhető cikk illusztrációjaként a felperes hozzájárulása nélkül közölt fényképfelvételt, amelyen a felperest bilincsből és vezetőszáron kísérik az ellene indult büntetőeljárás tárgyalására.

A bíróság megállapította, hogy a felvételen a felperes egyértelműen felismerhető, és az olvasók által beazonosítható.

A perbeli fényképfelvétel olyan büntetőeljárás során készült, amelyet nagy közérdeklődés kísért, tekintettel arra, hogy a jelen ügy felperese korábban miniszterként, valamint 1989 óta valamennyi kormány alatt magas pozíciókban tevékenykedett.

A bíróság álláspontja szerint azonban az őrizetben lévő felperesnek bilincsből, vezetőszáron történő megjelenése nem tekinthető olyan közszereplésnek, amely megalapozná a hozzájárulás nélküli kép készítését és közzétételét.

A bíróság itt is kifejtette, hogy a bírói gyakorlat egységes abban, hogy a büntetőeljárás alatt a felperes nem minősül közszereplőnek, hanem magánszemély, így a bűnügyi tudósítás illusztrációjaként képmása nem hozható nyilvánosságra engedély nélkül.

A mérlegelés során a bíróság figyelembe vette, hogy a kép ábrázolásmódja, a felperes személyét megalázó helyzetben mutatja, így nemcsak a képmáshoz való jog, de az emberi méltóság megsértésének megállapítása is indokolt. Különös tekintettel a felperes által előadottakra, miszerint a kép nyilvánosságra hozatala után az utcán inzultusok érték, környezetében elszigetelődött, politikai rehabilitációjára nem kerülhetett sor, ezért kénytelen volt visszavonulni.

A bíróság indokolása arra is kitért, hogy a képi megjelenítés az olvasókra nagyobb hatást gyakorol, az ember emlékezetében hosszabb ideig megmarad, mint a szöveges közlés.⁴⁸

⁴⁸ 2.Pf.22.165/2013/5.

5.2. A „hütlén tanácsadó” ügye

Az alapul fekvő ügyben a Pesti Központi Kerületi Bíróságon tartottak tárgyalást hütlén kezelés büntette miatt indult eljárásban, amelyen az alperesi televíziós társaság képviselői is megjelentek. A felperes vallomástételéről felvételt készítettek, mindezt annak ellenére, hogy a felperes jogi képviselője kifejezett nyilatkozatot tett arról, hogy a felperes nem járul hozzá a kép- és hangfelvétel készítéséhez, valamint felhasználásához.

A felperes korábban egy Polgármesteri Hivatalnak a városközponttal kapcsolatos tanácsadói tevékenységet látott el megbízási szerződés keretén belül, mely tanácsadói tevékenységet az alperesi televíziós társaság az ügy kapcsán megkérőjelezte. A felperes elmondása szerint a felvételt követően a felperesnek az ismerősei, rokonai előtt magyarázkodnia kellett, a felperest a rosszindulatú, bántó közlések megrázták. Állítása szerint az alperesi ábrázolás, miszerint a személyét érintő tényeket az alperes hiányosan közölte, a való tényeket elhallgatta, önkényesen, rosszhiszeműen csoportosította, olyan hamis színben tüntette fel személyét, mintha a szerződésen alapuló munkáját hozzáértés és szaktudás nélkül látta volna el, nemcsak a kép- és hangfelvételhez fűződő jogát, de becsületét és jó hírnevét is sértette.

A határozat ellen az alperes nyújtott be fellebbezést. Véleménye szerint az általa alkalmazott ábrázolásmód a sajtóközlések sokszínűségének követelményén és a sajtószabadság körén belül marad, valamint hivatkozott arra, hogy a felperes közszereplőnek minősül, így a felvétel elkészítéséhez és felhasználásához nincs szükség a hozzájárulásához.

A másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla az alperesi fellebbezést nem találta megalapozottnak. Határozatában kifejtette, hogy a felperes nem tekinthető közszereplőnek, mivel önmagában az a körülmény, hogy egy magánszemély közszereplőkkel magánjogi szerződés útján kerül kapcsolatba, és díjazásban közpénzből részesül, még nem alapozza meg a közszereplői minőséget. Tekintettel arra, hogy a felperes magánszemélyként vett részt a büntetőeljárásban, az eljárási törvényeknek megfelelően jogosan tagadta meg a felvételkészítés és -felhasználás lehetőségét.⁴⁹

5.3. „Elő-ítélet?”

Az alapul fekvő ügyben az alperesi online hírportál képviselője közölt cikket, melyhez a felperesről egy büntetőeljárás során készített fényképfelvételt használt fel, amelyen a felperest jól felismerhető módon, a vádlottak padján ülve ábrázol-

⁴⁹ 7.Pf.21.144/2014/3.

ták. A felperes állítása szerint a felvételt kifejezett tiltása ellenére készítették és hozták nyilvánosságra, amellyel megsértették a képmáshoz fűződő jogát.

Az alperes véleménye szerint a cikk a felperes közszereplői múltjával összefüggésben íródott, és ennek kapcsán készült a fényképfelvétel is, ennek köszönhetően a felperes a közszereplőkre irányadó tágabb tűréshatárt köteles elviselni.

Az ügyben eljáró elsőfokú bíróság osztotta az alperesi véleményt, és kifejtette, hogy a felperes a büntetőeljárás megindításakor közszereplőnek minősült, amelynek következtében személyiségi jogának megsértését megengedhetőnek találják, ha az méltányolható közérdekből, szükséges és arányos mértékben, az emberi méltóság sérelme nélkül történik.

Indokolása szerint a felperest semleges környezetben ábrázolja a felvétel és a vádlottak padjának felismerése nem egyértelmű minden olvasó számára, ezért az ábrázolásmódja nem vált öncélúvá, bántóvá vagy megalázóvá.

Az ítélet ellen a felperes nyújtott be fellebbezést. Kérelmében hivatkozott arra, hogy a bírósági tárgyaláson a felvételek elkészítését és közlését kifejezetten megtiltotta.

A másodfokon eljáró Fővárosi Ítéltábla nem osztotta az elsőfokú bíróság álláspontját, és a felperesi fellebbezést megalapozottnak találta. Kifejtette, hogy a büntetőeljárásban a felperes akkor sem minősül közszereplőnek, ha az eljárás időtartama alatt valamilyen köz megbízatást látna el. Indokolásában kitért arra, hogy a perbeli fényképfelvétel elkészítésére vonatkozó rendelkezések a kép- és hangfelvétel készítésének megengedhetősége kérdésében nem tesz különbséget a közszereplői minőség szerint, vagyis a közszereplői minőségben lévő vádlottról is csak hozzájárulás esetén készíthető felvétel. Tekintettel arra, hogy a felperes a hozzájárulást kifejezetten megtagadta, így az alperes megsértette a felperes személyiségi jogát.

Hozzátette, hogy a közszereplőt is megillető képmás védelméhez fűződő jog a PK. 14. számú állásfoglalásnak megfelelően nem akadályozza a büntetőeljárásról szóló tájékoztatásban.⁵⁰

5.4. „Ál-arc”

Az alapul fekvő ügyben a felperes ellen indított büntetőeljárás során a felperes a tanács elnökének kifejezett kérdésére úgy nyilatkozott, nem járul hozzá, hogy a felvételeken az arca és a hangja egyedileg felismerhető legyen.

A felperesi nyilatkozat ellenére az alperesi sajtóorgánum képviselője úgy hozta nyilvánosságra a felperes képmását, hogy szemét fekete téglalappal kitararta. Azonban a felperes a felvételeken ennek ellenére is felismerhető maradt. Így az

⁵⁰ 7.Pf.20.534/2016/4.

alperes nem a bíróság felhívásának megfelelően hozta nyilvánosságra a felperes képmását, az általa alkalmazott technika nem segítette elő a felperes személyének felismerhetetlenné tételét.

Fontos megjegyezni, hogy a bűncselekmény tárgyi súlyának köszönhetően a tárgyalást nagy közérdeklődés övezte.

A Győri Ítéltábla az alapul fekvő büntetőtárgyaláson készült jegyzőkönyv megvizsgálása alapján arra a következtetésre jutott, hogy a felperes nem a felvétel elkészítését, hanem a felvétel közzétételének olyan módját tiltotta meg, melyen személye felismerhető marad. Megállapította, hogy a közzétett felvétel nem felelt meg a felperes hozzájáruló nyilatkozatának, mert az eredeti és a kitakart fénykép összevetése alapján az nem tette a felperest felismerhetetlenné, arcának jellegzetes vonásai a szem eltakarásával nem tűntek el.⁵¹

5.5. „Hozzájárulás”

Az alapul fekvő ügyben a felperesek a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet dolgozói, így munkaköri leírásukhoz hozzátartozik a vádlottak tárgyalásra történő előállítása. A felperesek Fővárosi Törvényszéken nagy közérdeklődésre számot tartó büntetőügyben a tárgyalást vezető bíró kérdésére kifejezett tiltakozásukat fejezték ki azzal kapcsolatban, hogy a jelen lévő alperesi stáb róluk felvételt készítsen, és a felvételeket nyilvánosságra hozza. Ezt azonban az alperesi televízió figyelmen kívül hagyta, és hírműsorában kitakarás nélkül közzétette a felperesek képmását.

Az alperesi hivatkozás kitért e tanulmány elején már tárgyalt 28/2014. (IX. 29.) számú Alkotmánybírósági Határozatra, és az abban foglaltakat a BV-örök tárgyaláson történő megjelenésére is irányadónak tekintette. Álláspontja szerint mivel az érintett személyeket tárgyilagosan ábrázolja, és a közhatalom szempontjából közérdeklődésre számot tartó, közügyet érintő képi tudósításnak minősül, nem sértett személyiségi jogot. Hivatkozott továbbá arra is, hogy a felperesek csak rövid ideig, mindössze pár másodpercig voltak láthatóak, így személyük azonosítására csak kimerevített felvételen kerülhet sor.

Az első és másodfokon eljáró bíróság egyaránt azt a megállapítást tette, hogy az alperesnek a felvételek jogszerű elkészítéséhez és felhasználásához a felperesek engedélyével kellett volna rendelkeznie. Továbbá felhívta a figyelmet arra is, hogy a jogsértés megállapítását nem gátolja a tény, hogy csak rövid ideig voltak láthatóak a felperesek a felvételen.

A Fővárosi Ítéltábla indokolásában kifejtette, hogy a nyilvános közszereplés fogalmát a bíróságok értelmezik, amely során a sajtószabadság és az emberi méltóság

⁵¹ Pf.I.20.021/2016/4/I.

tóság védelméből fakadó képmáshoz való jog közötti kollíziót egyedi mérlegeléssel kell feloldani.

Fontosnak tartotta megjegyezni, hogy a nagy közérdeklődéssel övezett bűnügyi tárgyalásnak nyilvánosság felé történő közvetítése, a sajtószabadság érvényesülése a felperesek képmásának nyilvánosságra hozatala nélkül is biztosított, a sajtó tájékoztatási tevékenységét akkor is gyakorolni tudja, ha a közhatalmi jelleggel jelen lévő BV-örök arcát kitakarja, vagy más módon felismerhetetlenné teszi.⁵²

6. ÖSSZEZÉS

A jogszabályok folyamatos változásával a személyiségi jogok bírói megítélése és védelme, valamint az alkalmazandó bírói gyakorlat is folyamatos változásnak van kitéve. A jogalkotók és jogalkalmazók munkáját azonban új kihívásként a technikai eszközök és a média ugrásszerű fejlődése is megnehezíti.

E tanulmány arra próbált rámutatni, hogy a személyiségi jogok megsértésének problémája több jogágon átívelő probléma, melyre sok esetben az egyes bíróságok sem tudnak egységes megoldást nyújtani.

Az általam elemzett határozatok alapján úgy gondolom, hogy a személyiségi jogok, különösképpen a képmáshoz és hangfelvételhez fűződő jogok megsértése még sokáig szolgálhat kutatási területként a jogtudomány képviselői számára.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] SZÉKELY LÁSZLÓ in VÉKÁS LAJOS (szerk.): *Szakértői javaslat az új Polgári Törvénykönyv tervezetéhez*. 2008, Complex, Budapest, 165.
- [2.] LÁBADY TAMÁS: *A magyar magánjog (polgári jog) általános része*. 2002, Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 283.
- [3.] FANTOLY ZSANETT – GÁCSI ANETT: *Eljárési Büntetőjog Statikus rész*. 2013, Szeged, Iurisperitus Bt. <http://www.kuria-birosag.hu/hu/joghat/12015-szamu-bkmpje-hatarozat> (2018. 03. 27.)

Alkotmánybírósági Határozatok

- [4.] 30/1992. (V. 26.) AB határozat
- [5.] 37/1992. (VI. 10.) AB határozat
- [6.] 36/1994. (VI. 24.) AB határozat
- [7.] 7/2014. (III. 7.) AB határozat
- [8.] 28/2014. (IX. 29.) AB határozat

⁵² 8.Pf.20.250/2015/4.

Bírósági határozatok

- [9.] EBH 2012.P.16.
- [10.] BH 1985.57.
- [11.] BDT 2011.2549.
- [12.] BH 1976.492.
- [13.] Pfv.IV.20.693/2010/7.
- [14.] Pfv.IV.20.121/2016/3.
- [15.] Pf.22.165/2013/5.
- [16.] Pf.21.144/2014/3.
- [17.] Pf.20.534/2016/4.
- [18.] Pf.I.20.021/2016/4/I.
- [20.] Pf.20.250/2015/4.

A kisebbségek képviselőinek problémás pontjai Európában¹

M. Balázs Ágnes

Nemzeti Közszerológálati Egyetem
Államtudományi és Közigazgatási Kar Alkotmányjogi Intézet
e-mail: balazsagnes@windowslive.com

Absztrakt

A kisebbségek közéleti részvételére, így a kisebbségek politikai képviselőire vonatkozóan számos nemzetközi szintű – főként nem kötelező erejű, hanem ajánlásjellegű – dokumentum született. Ilyen dokumentumok a Velencei Bizottság ajánlásai, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet Lundi Ajánlásai, vagy az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezménye Tanácsadó Bizottságának tematikus kommentárja. Jelen kutatás célja annak vizsgálata, hogy e dokumentumok között milyen hasonlóságok és különbségek figyelhetők meg, továbbá hogy az egyes európai országok kisebbségeinek politikai részvételére, így különösképpen országgyűlési képviselőire vonatkozó szabályai mennyiben felelnek meg az említett dokumentumokban támasztott követelményeknek.

Kulcsszavak: kisebbség, részvétel, képviselő, nemzetközi jog, Európa Tanács

1. BEVEZETÉS

A kisebbségek közéleti részvételére, illetve azon belül politikai képviselőire vonatkozóan számos nemzetközi dokumentum született, melyek többsége azonban nem bír kötelező jelleggel, csupán ajánlásnak tekinthető. Jelen tanulmány célja ezen dokumentumok közül kiemelni egyes, az Európa Tanácshoz köthető dokumentumokat, méghozzá az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezménye Tanácsadó Bizottságának kisebbségek hatékony közéleti részvételére vonatkozó tematikus kommentárját, továbbá a Velencei Bizottság kisebbségek képviselőinek kérdéséhez kapcsolódó ajánlásait, jelentéseit, mindeközben pedig felvillantani néhány olyan európai ország esetét, amelyekben ezen dokumentumokba foglalt követelmények nem teljesülnek maradéktalanul a kisebbségek parlamenti képviselői

¹ Az Emberi Erőforrások Minisztériuma ÚNKP-17-3-I-NKE-24 kódszámú Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.

selete tekintetében. Elsőként tehát az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezménye kisebbségek hatékony közéleti részvételére vonatkozó rendelkezését és az ahhoz fűződő tematikus kommentárt vesszük górcső alá.

2. AZ EURÓPA TANÁCS KISEBBSÉGVÉDELMI KERETEGYEZMÉNYE ÉS TANÁCSADÓ BIZOTTSÁGÁNAK TEMATIKUS KOMMENTÁRJA

A kisebbségek képvisellete kapcsán az Európa Tanácshoz köthető dokumentumok közül mindenképp szólni kell az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezményéről, méghozzá annak 15. cikkéről, amely a következőképpen írja elő a kisebbségek hatékony közéleti részvétele biztosításának követelményét a részes államok számára: „*A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy megteremtik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára azokat a feltételeket, amelyek a kulturális, a társadalmi és a gazdasági életben, valamint a közügyekben – különösképpen az őket érintőekben – való részvételhez szükségesek.*” Az egyezmény szövegét megvizsgálva azt láthatjuk, hogy míg az angol nyelvű változat hatékony részvételről (effective participation) beszél, a magyar fordításból az hatékony kitétel kimaradt.² A kisebbségek hatékony közéleti részvételéhez egyébként még egy fontos nemzetközi dokumentum kapcsolódik, méghozzá az EBESZ Lundi Ajánlásai.³ Mielőtt rátérnénk a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságára, és annak kérdésünkhöz kapcsolódó tematikus kommentárjára, fontos kitérni arra, hogy a Keretegyezményt Franciaország, Törökország, Andorra és Monaco nem írta alá, illetve nem ratifikálta, míg Belgium, Görögország, Izland és Luxemburg bár aláírta, nem ratifikálta.⁴

A Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának legfőbb feladata a Keretegyezmény alkalmazásáról szóló, független

² Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezménye. *Kihirdette: 1999. évi XXXIV. törvény az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről.* Article 15, 15. cikk.

³ VIZI BALÁZS: A kisebbségek politikai képviselétének keretei nemzetközi szinten. In FE-DINEC CSILLA – SZARKA LÁSZLÓ – VIZI BALÁZS (szerk.): *Etnikai pártok Kelet-Közép-Európában (1989–2014)*. 2018, Gondolat, Budapest, 14; Lundi Ajánlások a Nemzeti Kisebbségek Hatékony Részvételéről a Közéletben & Értelmező Jegyzék. 1999. szeptember. Nemzeti Kisebbségi Főbiztos Hivatala, Hága. ISBN 90 – 7598905 – 9 <https://www.osce.org/hu/hcnm/32248?download=true> (2018. 03. 31.)

⁴ VARGA PÉTER: A Kalmár-jelentés: újra napirenden a kisebbségi jogok. *Kisebbségkutatás* 2014/2., 62. A Keretegyezmény részes államait lásd *Country-specific monitoring of the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*. <https://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring> (2018. 03. 31.)

szakmai vélemény megalkotása.⁵ A Tanácsadó Bizottság a Keretegyezményhez kapcsolódóan több tematikus kommentárt is elfogadott, melyek közül az egyik a tizenötödik cikk alkalmazásáról szól.⁶

A közügyekben való részvétel kapcsán a dokumentum foglalkozik a választott testületekben való képviselővel, a közszolgálat valamennyi szintjén és a konzultatív mechanizmusokban való részvétel, továbbá a különböző autonómiaformák kérdéskörével.⁷ Megfogalmazásra kerül az a követelmény, hogy a kisebbségek részvételének hatékonyak kell lenniük, tényleges egyenlőséget kell megvalósítani, a nemzeti kisebbségek kultúrája és identitása pedig támogatandó. Kiemelésre kerül továbbá „a nemzeti kisebbségeket érintő kérdések” kapcsán a hatékony részvétel követelménye, amit azonban nem tartanak olyannak, amit mérni lehetne, vagy lehetséges volna elvont fogalmakkal definiálni. Nem csupán a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek teljes és tényleges egyenlőségét elősegítő eszközöket vizsgálták, hanem ezeknek az érintett személyekre és a társadalomra gyakorolt hatását is. A kisebbségekhez tartozó személyek részvételének formálisan történő biztosítottóságát nem tartják elegendőnek, hatékony képviselőről csak akkor beszélhetünk, ha a kisebbségek annak révén az érdemi döntésekre tényleges befolyással is vannak.⁸ Ehhez álláspontjuk szerint a konzultáció nem elegendő, és a választott testületekben, közigazgatásban, igazságszolgáltatásban való kisebbségi részvétel szükséges, de nem elégséges feltétele annak. A kisebbségek választott szervekbe való bevonását többnyire az adott ország alkotmányos hagyományaitól és a választójogi szabályozástól, a választási rendszertől függőnek tartják. Példálózó jelleggel felsorolták a fenntartott helyek, a különböző kvóták létét, valamint a minősített többség előírását, a kettős szavazást vagy vétőjog biztosítását mint a kisebbségek hatékony képviselője lehetséges eszközét. Kiemelik továbbá a kulturális autonómia formáinak és a kisebbségi kérdéssel foglalkozó kormányzati szervek létének a jelentőségét.⁹

⁵ VÍZI BALÁZS: Kisebbségek politikai szerepe és nemzetközi szervezetek Európában. *Kisebbségkutatás* 2015/4., 133.

⁶ Strasbourg, 2008. május 5. ACFC/31DOC(2008)001 A Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága – Kommentár a Nemzeti Kisebbségekhez Tartozó Személyek Hatékony Részvételéről a Kulturális, Szociális és Gazdasági Életben, Valamint a Közügyekben. Elfogadva 2008. február 27-én. [A továbbiakban: Kommentár a Nemzeti Kisebbségekhez Tartozó Személyek Hatékony Részvételéről a Kulturális, Szociális és Gazdasági Életben, Valamint a Közügyekben.] <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800bc7ee> (2018. 04. 07.)

⁷ Kommentár a Nemzeti Kisebbségekhez Tartozó Személyek Hatékony Részvételéről a Kulturális, Szociális és Gazdasági Életben, Valamint a Közügyekben – Vezetői összefoglaló.

⁸ Kommentár a Nemzeti Kisebbségekhez Tartozó Személyek Hatékony Részvételéről a Kulturális, Szociális és Gazdasági Életben, Valamint a Közügyekben. 13–21. pont.

⁹ Uo. 69–73. pont.

A fenntartott vagy megosztott parlamenti mandátumok léte kapcsán hangsúlyozták, hogy bár a kisebbségek képviselete hatékony eszközének tartják, de csak abban az esetben, ha a kisebbségi képviselők a döntéshozatalba ténylegesen bevonásra kerülnek, nem csupán a kisebbségeket érintő kérdések tekintetében, és nem pusztán megfigyelők. Kiemelték, hogy a fenntartott helyek rendszere önmagában még nem garantálja a kisebbséghez tartozók döntéshozatalra való tényleges, érdemi befolyását.¹⁰

A választási küszöbök alóli mentességet olyannak tartják, ami egy ideig elegendőnek bizonyult. Ösztönzendőnek tartják a helyi választott szervezetben való kisebbségi részvételt is. Kiemelten kezelik a kisebbségekhez tartozó nők részvételének kérdését. Fontosnak tartják a választott megoldás rendszeres felülvizsgálatát a változó körülményekre tekintettel. Amennyiben a választott testületben való részvétel lehetősége a gyakorlatban korlátokba ütközik, akár a kisebbségi képviseletet megkönnyítő különleges megoldásokat is megfontolandónak tartanak.¹¹ Kiemelték, hogy tilos a közigazgatási és a választókerületi határok olyan módon történő módosítása, hogy ezáltal csökkenjen az adott területi egységben élők között a nemzetiségiek aránya.¹²

A törvényalkotási folyamatban való közvetlen részvétel, a speciális kormányzati testületek közbeiktatásával való részvételével és a különféle konzultációs mechanizmusok fajtái, a nemzeti szint alatti kormányzati formák révén való részvétel és az autonómiaformák is felvázolásra kerülnek, továbbá a kisebbségekkel kapcsolatos tevékenységekhez szükséges pénzügyi források rendelkezésre állásának, a médiának mint a hatékony részvételt előmozdító eszköznek, és a nemzeti kisebbségek a keretegyezmény monitoringjában való részvételének mint kulcsfontosságú eszközöknek említésére is sor kerül.¹³

Kiemelten fontosnak tartják, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek pártalapítása előtt ne álljon indokolatlan akadály, és hogy a kisebbségi jelöltek, illetve pártok számára megfelelő kampánylehetőségek álljanak rendelkezésére. Hangsúlyozzák, hogy álláspontjuk szerint a kisebbségek képviselőinek többségi politikai pártokba való bevonása nem elegendő a hatékony képviselethez. Azt is biztosítandónak tartják, hogy ugyanazon kisebbség politikai képviseletét több kisebbségi párt vagy egyéb politikai szerv is elláthassa.¹⁴ Mindezek kapcsán több ország szabályozása kapcsán is felmerülnek bizonyos aggályok. Albániában, Bulgáriában, Grúziában és Törökországban például tilos kisebbségi pártot alapítani¹⁵ annak el-

¹⁰ Uo. 91–94. pont.

¹¹ Uo. 75–87. pont.

¹² Uo. 88–90. pont.

¹³ Uo. 75–145. pont.

¹⁴ Uo. 75–79. pont.

¹⁵ KOVÁCS PÉTER: A kisebbségek parlamenti képviselete – nemzetközi kitekintésben. *Kisebbségkutatás* 2014/1., 23.

lenére, hogy a Keretegyezményt közülük – Törökország kivételével – mindegyik állam aláírta és ratifikálta. Ukrajna kapcsán szintén merülhetnek fel aggályaink ebben a tekintetben, ugyanis a párttvény tartalmaz bizonyos – regionális pártok létrehozásának megakadályozását célzó rendelkezéseket. Fontos hozzátenni, hogy az 1998. évi és a 2012. évi választójogi törvény viszont egyaránt előírta a választókerületek határai kialakítása során az egy tömbben élő kisebbségek területi elhelyezkedésének figyelembevételét.¹⁶ Romániában pedig mindazon nemzetiségek jogosultak egy-egy garantált mandátumra, akik nem érik el a bejutási küszöböt, azonban egy nemzeti kisebbséget csupán egyetlen szervezet képviselhet.¹⁷ A speciális nemzetiségi parlamenti képviselő kapcsán a magyar szabályozás is tartalmaz korlátozást a jelölőszervezetek tekintetében, ugyanis nemzetiségi lista állítására kizárólag az országos nemzetiségi önkormányzatok jogosultak.¹⁸

A parlamenti működés körében hangsúlyozták mind a kisebbségi kérdésekkel foglalkozó speciális parlamenti bizottságok felállításának pozitív tapasztalatait, mind annak fontosságát, hogy a kisebbségvédelmet érintő más bizottságokban is hatékony legyen a részvétel, és hogy a speciális kisebbségi bizottságok ajánlásait kellőképpen figyelembe vegyék.¹⁹ Ehhez fontos hozzátenni, hogy bár Magyarországon a gyakorlatban a nemzetiségeket képviselő országgyűlési bizottság, illetve a nemzetiségi szószólók képesek befolyást gyakorolni a parlamenti napirendre, ez nagyrészt a többségi képviselőkől álló Házbizottság döntésén múlik, és a nemzetiségeket övező széles körű konszenzusnak köszönhető.²⁰ Érdemes lenne ennek megfelelően megfontolni a nemzetiségi bizottság hatásköreinek bővítését, esetlegesen a nemzetiségeket képviselő szószólóknak, illetve képviselőknek – a szlovén szabályozáshoz hasonlóan – vétőjog biztosítását.

A Tanácsadó Bizottság emellett azt is kívánatosnak tartja, hogy a nemzetiségi képviselők ne csupán a speciális nemzetiségi bizottságok munkájában vehessenek részt, hanem a kisebbségvédelemben érintett egyéb parlamenti bizottságokban

¹⁶ FEDINEC CSILLA – HALÁSZ IVÁN – TÓTH MIHÁLY: *A független Ukrajna. Államépítés, alkotmányozás és elsüllyesztett kincsek*. 2016, Pesti Kalligram, Budapest, 88–89, 96.

¹⁷ Románia. Románia Alkotmánya 62. szakasz, in HEKA LÁSZLÓ – JAKÓ NÓRA – MIKES LILI – PONGÓ TAMÁS – SZAKÁLY ZSUZSA: *Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban*. 2016, Wolters Kluwer, Budapest, 852.

¹⁸ 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról 9. § (1); BERTA ZSOLT – CSERNY ÁKOS – SÁRI MIKLÓS – SZABLICS JÁNOS: *Kommentár az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvényhez*. In CSERNY ÁKOS (szerk.): *Választójogi kommentárok*. 2014, Wolters Kluwer, Budapest, 34–35.

¹⁹ *Kommentár a Nemzeti Kisebbségekhez Tartozó Személyek Hatékony Részvételéről a Kulturális, Szociális és Gazdasági Életben, Valamint a Közügyekben*, 95–96. pont.

²⁰ Lásd M. BALÁZS ÁGNES: *Szólnak a szószólók? A nemzetiségi szószólók hatása a parlamenti napirendre*. *Regio* 2017/3., 231–259.

is hatékony képviseletet láthassanak el.²¹ Magyarországon viszont a nemzetiségi szószólók a nemzetiségeket képviselő bizottságon kívüli egyéb bizottságok munkájában csak konzultatív jelleggel vehetnek részt, és csak az adott bizottság jóváhagyása esetén.²²

Kiemelték az állampolgárság követelményének közügyekben való hatékony részvételt korlátozó jellegét. Az állampolgársággal nem rendelkezők aktív és passzív választójogát viszont szükséges mértékben korlátozhatónak tartják. Kifejezetten javasolják azonban az állampolgársággal nem rendelkező kisebbségek részvételének biztosítását a helyi választásokon és a kulturális autonómia irányító testületeire vonatkozólag. Az Egyezmény 15. cikkéből következően elfogadhatatlannak tartják a parlamenti és helyi választások jelöltjei számára előírt nyelvismereti követelmények létét.²³ A következőkben a Velencei Bizottság kisebbségek képviseletéhez kapcsolódó ajánlásaiba, illetve jelentéseibe nyújtunk rövid bepillantást.

3. A VELENCEI BIZOTTSÁG AJÁNLÁSAI

A Velencei Bizottság választási jó gyakorlatokról szóló kódexe tartalmaz bizonyos rendelkezéseket a kisebbségekhez tartozók választójogára vonatkozóan is. A választójog egyenlősége kapcsán a kisebbségek választójogának egyenlősége kérdésre is kitértek. Leszögezték, hogy a választójogi szabályoknak diszkriminációmentesnek kell lenniük, és garantálniuk kell a kisebbségi szavazók egyenlőségét, a nemzetközi jog szabályaival összhangban. Kiemelték, hogy engedélyezni kell kisebbségi pártok működését, és tilos a választókerületek határait vagy a parlamenti küszöböt úgy meghatározni, hogy az akadályt jelentsen a kisebbségek választott testületekben való képviselése számára. Elfogadhatónak tartják, hogy egyes országok az ott élő kisebbségek számára fenntartsanak parlamenti mandátumokat, vagy valamiféle kivételt tegyenek a normális mandátumelosztási szabályok alól, például eltekintsenek a parlamenti küszöbtől, sőt azt is elfogadhatónak tartják, hogy a kisebbséghez tartozó választópolgárok nem csupán nemzetiségi listára, hanem emellett országos listára is szavazzanak, így több szavazatuk legyen, mint azok-

²¹ Kommentár a Nemzeti Kisebbségekhez Tartozó Személyek Hatékony Részvételéről a Kulturális, Szociális és Gazdasági Életben, Valamint a Közügyekben, 95. pont.

²² MÓRÉ SÁNDOR: A nemzetiségi szószólói intézmény jogi kerete, és működésének első két éve. *Parlamenti Szemle* 2017/2., 39–40.

²³ Kommentár a Nemzeti Kisebbségekhez Tartozó Személyek Hatékony Részvételéről a Kulturális, Szociális és Gazdasági Életben, Valamint a Közügyekben, 100–102. pont.

nak, akik nem tartoznak semmilyen kisebbséghez. Emellett leszögezték, hogy sem a jelöltek, sem a választópolgárok nem kötelezhetőek nemzetiségük felfedésére.²⁴

Mindemellett a kisebbségek képviselőinek kérdéseit külön is tanulmányozták.²⁵ Összességében arra jutottak, hogy a választási rendszer leginkább akkor van érezhető hatással a kisebbségek képviselőire, ha léteznek kisebbségi pártok, és azt is megállapították, hogy az általuk vizsgált országokban gyakorlatban ritkának tekinthető a kisebbségi pártok törvényi betiltása, és hogy a kisebbségi pártok léte nem nélkülözhetetlen feltétele a kisebbségek törvényhozásban való jelenlétének. Felhívták továbbá a figyelmet az arányos választási rendszerek elszórtan élő kisebbségek képviselőit előíró voltára és a körzeti magnitúdó fontosságára is. Leírták továbbá, hogy ha egy-egy kisebbségi többséggel rendelkező terület önálló választókerületet alkot, nagyban elősegíti a kisebbségek képviselőit.²⁶

A nemzetiségekhez tartozó választópolgároknak biztosított plurális választójogról szintén született egy külön jelentés, amelyből megtudhatjuk, hogy egyetlen ország rendelkezik napjainkban ezt biztosító választási rendszerrel: Szlovénia. E jelentésben azt is kijelentették, hogy nem lehet messze menni, általános következtetéseket levonni a többes szavazati jog elfogadhatóságáról, hanem azt mindig az adott, egyedi ügy körülményeit figyelembe véve kell mérlegelni, a szükségesség és arányosság követelményét zsinórmértékként állítva.²⁷

4. ÖSSZEZÉS

Jelen tanulmányban tehát láthattuk, hogy az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezménye Tanácsadó Bizottsága a 15. cikkhez fűzött tematikus kommentárja, továbbá a Velencei Bizottság ajánlásai sok tekintetben hasonló követelményeket fogalmaznak meg a kisebbségek parlamenti képviselőire vonatkozóan. A kisebbségek képviselői kapcsán mindkét testület hatékony eszköznek találta a kedvezményes kvóták és a fenntartott vagy garantált mandátumok létét. A Ke-

²⁴ Venice Commission Opinion no. 190/2002. Code of good practice in electoral matters. Guidelines and explanatory report. [http://www.venice.coe.int/webforms/document-s/?pdf=CDL-AD\(2002\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/document-s/?pdf=CDL-AD(2002)023-e) (2014. 02. 24.)

²⁵ Venice Commission – Study on electoral law and national minorities In: Electoral law. CDL-EL(2013)006, 44–59. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2013\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2013)006-e) (2014. 03. 02.); Venice Commission – Report on electoral rules and affirmative action for national minorities' participation in decision-making process in European countries. In *Electoral law*. CDL-EL(2013)006, 84–100. [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2013\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2013)006-e) (2014. 03. 02.)

²⁶ Venice Commission – Study on electoral law: i.m. 58–59.

²⁷ Venice Commission – Study No. 387/2006. CDL-AD(2008)013. Report on dual voting for persons belonging to national minorities. <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD%282008%29013.aspx> (2014. 03. 19.)

retegyezmény Tanácsadó Bizottsága emellett hangsúlyozta, hogy a kedvezményes szabályozás önmagában nem elegendő, hanem szükség van arra, hogy a kisebbségek tényleges befolyással legyenek a döntésekre. A Velencei Bizottság emellett hangsúlyozta az arányos választási rendszer egy tömbben élő kisebbségek képviselője szempontjából pozitív hatását is. Láthattuk azt is, hogy az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezménye Tanácsadó Bizottsága amellett, hogy pozitívan értékelt a speciális kisebbségi parlamenti bizottságok létét, kifejtette, hogy ezek mellett szükség van arra, hogy más bizottságban is hatékony legyen a kisebbségek képviselője. Ez viszont Szlovéniában és Magyarországon nem érvényesül maradéktalanul. Magyarországon továbbá a nemzetiségi szószólók tekintetében az sem teljesül, hogy a nemzetiségek képviselői ne csupán a nemzetiségi ügyek eldöntésére gyakorolhassanak befolyást. A Velencei Bizottság dokumentumai és a vizsgált tematikus kommentár egyaránt tartalmazza a kisebbségi pártok engedélyezésének szükségességét, aminek viszont nem csupán Törökország nem tesz eleget, hanem a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény részes államai között is akadnak ilyenek (Albánia, Bulgária és Grúzia). Rávilágítottunk továbbá arra is, hogy vannak olyan országok (például Románia és Magyarország), ahol nem lehetséges, hogy egynél több szervezet elláthassa ugyanazon kisebbség kedvezményes képviselőjét.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] BERTA ZSOLT – CSERNY ÁKOS – SÁRI MIKLÓS – SZABLICS JÁNOS: Kommentár az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvényhez. In CSERNY ÁKOS (szerk.): *Választójogi kommentárok*. 2014, Wolters Kluwer, Budapest, 15–48.
- [2.] Country-specific monitoring of the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. <https://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring> (2018. 03. 31.)
- [3.] FEDINEC CSILLA – HALÁSZ IVÁN – TÓTH MIHÁLY: *A független Ukrajna. Államépítés, alkotmányozás és elsüllyesztett kincsek*. 2016, Pesti Kalligram, Budapest.
- [4.] KOVÁCS PÉTER: A kisebbségek parlamenti képviselője – nemzetközi kitekintésben. *Kisebbségkutatás* 2014/1. szám, 15–29.
- [5.] Lundi Ajánlások a Nemzeti Kisebbségek Hatékony Részvételéről a Közéletben & Értelmező Jegyzék. 1999. szeptember. Nemzeti Kisebbségi Főbiztos Hivatala, Hága. ISBN 90 – 7598905 – 9 <https://www.osce.org/hu/hcnm/32248?download=true> (2018. 03. 31.)
- [6.] M. BALÁZS ÁGNES: Szólnak a szószólók? A nemzetiségi szószólók hatása a parlamenti napirendre. *Regio* 2017/3. szám, 231–259.
- [7.] MÓRÉ SÁNDOR: A nemzetiségi szószólói intézmény jogi kerete, és működésének első két éve. *Parlamenti Szemle* 2017/2. szám, 30–51.

- [8.] Románia. Románia Alkotmánya. In HEKA LÁSZLÓ – JAKÓ NÓRA – MIKES LILI – PONGÓ TAMÁS – SZAKÁLY ZSUZSA: *Nemzeti Alkotmányok az Európai Unióban*. 2016, Wolters Kluwer, Budapest, 837–876.
- [9.] Strasbourg, 2008. május 5. ACFC/31DOC(2008)001 A Nemzeti Kisebbségek Védelméről Szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága – Kommentár a Nemzeti Kisebbségekhez Tartozó Személyek Hatékony Részvételéről a Kulturális, Szociális és Gazdasági Életben, Valamint a Közügyekben. Elfogadva 2008. február 27-én. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800bc7ee> (2018. 04. 07.)
- [10.] VARGA PÉTER: A Kalmár-jelentés: újra napirenden a kisebbségi jogok. *Kisebbségkutatás* 2014/2. szám, 60–80.
- [11.] Venice Commission Opinion no. 190/2002. Code of good practice in electoral matters. Guidelines and explanatory report [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023-e) (2014. 02. 28.)
- [12.] Venice Commission – Report on electoral rules and affirmative action for national minorities’ participation in decision-making process in European countries. In *Electoral law*. 84–100. CDL-EL(2013)006, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2013\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2013)006-e) (2014. 03. 02.)
- [13.] Venice Commission – Study on electoral law and national minorities. In *Electoral law*. 44–59. CDL-EL(2013)006, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL\(2013\)006-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL(2013)006-e) (2014. 03. 02.)
- [14.] Venice Commission – Study No. 387/2006. CDL-AD(2008)013. Report on dual voting for persons belonging to national minorities. <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD%282008%29013.aspx> (2014. 03. 19.)
- [15.] VIZI BALÁZS: A kisebbségek politikai képviseletének keretei nemzetközi szintén. In FEDINEC CSILLA – SZARKA LÁSZLÓ – VIZI BALÁZS: *Etnikai pártok Kelet-Közép-Európában (1989–2014)*. 2018, Gondolat, Budapest, 9–24.
- [16.] VIZI BALÁZS: Kisebbségek politikai szerepe és nemzetközi szervezetek Európában. *Kisebbségkutatás* 2015/4. szám, 124–141.
- [17.] 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról.

Egyháziügyi szabályozás rövid általános áttekintése Közép-Európa országaiban avagy a vallásszabadság helyzete a Visegrádi Együttműködés tagországaiban

Zalahegyi Zoltán

Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola
zolizalahegyi@yahoo.co.uk

Absztrakt

Térségünkben az egyházak és a vallási szervezetek bejegyzését szabályozó nemzeti törvények által biztosított vallásszabadság és a tényleges vallási szabadság között ellentmondás áll fenn. Ez az ellentmondás veszélyezteti a vallásszabadságot a Visegrádi Együttműködés tagországaiban.

Közép-európai országok kormányai, ugyanis az adminisztratív úton való ellehetetlenítésén – például irreális taglétszámi küszöb vagy utólagos parlamenti jóváhagyáson – keresztül kívánják elérni az általuk nem kívánatos vallási szervezetek megszűnését. Így az új egyháziügyi törvények térségünkben ezen formájukban sértik a vallási szabadság kollektív aspektusát. Ugyanis a vallási csoportok nyilvántartásba vételi kritériumai-val az alapvető funkcióik válnak teljesíthetetlené. Ezek alapján csak egyházi jogi személy végezhet tábort lelkészi, valamint börtön- és kórházlelkészi szolgálatot, rendezhet esküvői szertartást, és szervezhet hitéleti oktatást. Ennek végeredményeként a vallási közösségek és a nem regisztrált vallási csoportok tagjai másodosztályú állampolgári státuszba kerültek.

Kulcsszavak: adminisztratív ellehetetlenítés; irreális taglétszámi küszöb vagy parlamenti utólagos jóváhagyás, ENSZ-egyezmények 18. cikkelyei, Európai Unió működéséről szóló Szerződés 17. cikkelye, többszintes nemzeti szabályozás.

1. BEVEZETÉS

A közelmúlt tudományos és közéleti vitáiban számos alkalommal találkozhattunk az egyházak jogi szabályozásának problémájával. Tanulmányom célja e témakörben egy őszinte tényfeltárás.

Így ennek első része arra kíván rávilágítani, hogy az egyházak szabályozásával kapcsolatban nemcsak világszinten, hanem – a kulturálisan sokszínű – Közép-Európában is rendkívül nehéz bármiféle egységes szabályozási modellt megfogal-

mazni. A probléma gyökerét kitűnő alkotmányjogászunk, Kukorelli István így összegezte: „Örök vita az állam és az egyház kapcsolata, az ideális modell, amely a történelem, a jog és politika függvénye...”¹ Mégis ez a tanulmány – a területi korlátokat is figyelembe véve – ennek a szabályozási területnek a legfontosabb jellemzőit kívánja összefoglalni.

Ezek alapján először is az ezen térségre vonatkozó nemzetközi jogi szintű szabályozását fogom bemutatni: az ENSZ egyezményeken, illetve az európai uniós szabályozáson keresztül.

Ezt követően rövid praktikus gondolatindító németországi példával kezdem a kérdéskör gyakorlati kifejtését. Így térek rá végül a dolgozatom főbb témájára. Ez pedig az alcímhez igazodóan visegrádi négyek (Csehország, Lengyelország, Szlovákia és Magyarország) tagországainak egyházügyi szabályozása.

Legvégül ezen dolgozat összegzéseként, pontokba foglaltam a jelenlegi európai uniós és közép-európai vallásszabadság hatályos szabályozás jellemzőit, néhány javaslatot is nyújtva a törvényhozásnak a korrekcióra.

2. A VALLÁSSZABADSÁG JOGÁNAK NEMZETKÖZI JOGI SZABÁLYOZÁSA A KÖZÉP-EURÓPAI ORSZÁGOK TEKINTETÉBEN

2.1. ENSZ-egyezmények

Az Egyesült Nemzetek Szervezetének nemzetközi jogi dokumentumai két okból is az első helyre sorolhatók. Az első ok értelemszerűen az, hogy minden közép-európai ország belső joga részévé tette a világ első számú nemzetközi szervezetének idevonatkozó szabályanyagát. Ez a megállapítás olyannyira igaz, hogy ezek az országok a saját Alkotmányaikban is szinte szó szerinti fordítását találhatjuk ennek a legfontosabb emberi jognak.

Így itt érdemes idézni az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát, melyet az ENSZ Közgyűlésének 217 A (III) határozata alapján, 1948. december 10-én fogadtak el és hirdettek ki.

Ennek 18. cikkje egyértelműen kimondja, hogy „Minden személynek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához, ez a jog magában foglalja a vallás és a meggyőződés megváltoztatásának szabadságát, valamint a vallásnak vagy a meggyőződésnek mind egyénileg, mind együttesen, mind a nyilvánosság előtt, mind a magánéletben oktatás, gyakorlás és szertartások végzése útján való kifejezésre juttatásának jogát...”

¹ KUKORELLI ISTVÁN: *Magyarországot saját alkotmánya nélkül kormányozni nem lehet. A közjogász almanachja.* 2014, Gabriel-Méry Ratio Kiadó, Budapest, 133.

Jóllehet nem törvényerejű és így nem kötelez, de hatásosan lehet vele diplomáciai és erkölcsi nyomást gyakorolni kormányzatokra, és ezért gyakran hivatkoznak is rá. Ez a nyilatkozat az alapját képezi két, kötelező erejű ENSZ-egyezménynek.

Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott és kihirdetett Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának ugyancsak a 18. cikke mondja ki a vallásszabadságot:

1. Mindenkinnek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságára. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy meggyőződés szabad megválasztását vagy elfogadását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy meggyőződését valóságos cselekmények és szertartások végzése útján akár egyénileg, akár másokkal együttesen nyilvánosan vagy magánkörben kinyilváníthassa, gyakorolhassa és taníthassa.
2. Senkit sem lehet olyan kényszernek alávetni, amely csorbítaná azt a szabadságot, hogy saját vallása vagy meggyőződése legyen, vagy hogy ilyent elfogadjon.
3. A vallás vagy meggyőződés kinyilvánításának szabadságát csak a törvényben megállapított olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek a közbiztonság, a rend, a közegészség, az erkölcs, vagy mások alapvető jogai és szabadságai védelmének érdekében szükségesek.
4. Az Egyezségokmány részes államai kötelezik magukat a szülők és adott esetben a törvényes gyámok ama szabadságának tiszteletben tartására, hogy gyermekeik vallásos és erkölcsi nevelését saját meggyőződésüknek megfelelően biztosítsák.

Itt érdemes két megjegyzést tennünk. Egyrészt jóllehet ez utóbbi egyezményt Magyarország, Lengyelország 1976 és 1977-ben, Csehország és Szlovákia pedig a szétválásuk után azonnal, 1993-ban léptette hatályba, ennek ellenére a jogszabály szellemiségének gyakorlati megvalósításával gondok vannak. Ezekre a problémákra fog rávilágítani ez a tanulmány. Másrészt annyit kívánok itt még megjegyezni, hogy a továbbiakban csak akkor fogom elemezni a visegrádi tagországok Alkotmányát, ha az lényeges eltérést mutat a fentiekben bemutatott joganyaggal.

2.2. Az egyházak szabályozása az Európai Unió jogában

Ez utóbbi kapcsán sokkal hasznosabbnak látom tudományos nézőpontból először is a negatív és a pozitív megközelítéssel „valamiféle” egységes jellemzését adni ennek a szabadságjognak.

Így az alábbiakban pontokba szedtem azokat a fő csomópontokat amelyek irányadóul szolgálnak számunkra ezen a területen.

A. Itt elsősorban a negatív megközelítéssel érdemes kezdenünk.

1. E tárgykör szabályozása szinte teljes mértékben a tagállamok hatáskörében van. Ezt az Amszterdami Szerződés I-52 cikke mondta ki először. Majd ezt erősítette meg az Európai Unió Alapjogi Chartája (Nizza, 2000), melyet a Lisszaboni Szerződés illesztette bele az Európai Unió működéséről szóló szerződésbe, melynek 17. cikkelyének (1) bekezdése határozottan ki is mondja, hogy „Az Unió tiszteletben tartja és nem sérti a egyházak és vallási szervezetek vagy közösségek nemzeti jog szerinti jogállását a tagállamokban”. Így ebben a formában ez a szabályozási modell adja az unió elsődleges és legmeghatározóbb jogforrasi szintjét.
2. A fentiekből következően ugyanígy nincs egységes, minden tagállamra kiterjedő definíciója az egyházaknak és vallási közösségeknek. Ez főleg egy külföldön már bejegyzett vallási szervezet kapcsán jelenthet gyakorlati problémát, amikor egy másik állam nemzetbiztonsági okokra vagy közrendjére hivatkozva nem jegyzi be az adott vallási szervezetet.
3. Hiányzik az a teljes körű adatbázis, amely legalább az egyik uniós lefordítaná a tagországok egyházügyi szabályozását.
4. Ennek következtében nagyon sok, az egész uniós jogrendszerre ható probléma jelenik meg. Gyakorlati példaként lehet itt felhozni a közösségi versenyjog és közbeszerzés területét, amikor egyház akar részt venni közbeszerzésen mint ajánlatkérő jogalany, de jogalanyisága nem tisztázott.

B. Másrészt, ha pozitív megközelítéssel irányulunk ehhez a kérdéshez, látni fogjuk, hogy európai szinten is van igény valamiféle irányadó szabályozási keretre. Sajnos ennek még az alapjai is csak most kezdenek kirajzolódni.

1. Ugyanis a fent említett elsődleges uniós jogforrás az Európai Unió működéséről szóló szerződés 17. cikk (3) is csak annyit mond ki, hogy: „az Unió nyílt, átlátható és rendszeres párbeszédet tart fenn ezekkel az egyházakkal és (vallási) szervezetekkel”. Ezzel a lehetőséggel élnek is a vallási közösségek jogaik biztosítása érdekében, főleg régiókban, ahol mindenhol új és szigorúbb szabályozást vezettek be az ezredforduló tájékán.
2. Valójában az Emberi Jogok Európai Egyezménye tekinthető az igazi irányadó jogszabálynak Európában a vallási közösségek jogával és annak elismerésével kapcsolatban. Ezen egyezmény 9. cikkelye szól a Gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadságról.²

² 1. Mindenkinek joga van a gondolat-, a lelkiismeret- és vallásszabadsághoz; ez a jog magában foglalja a vallás vagy meggyőződés megváltoztatásának szabadságát, valamint a vallásnak vagy meggyőződésnek mind egyénileg, mind együttesen, mind a nyilvánosság előtt, mind a magánéletben istentisztelet, oktatás és szertartások végzése útján való kifejezésre juttatásának jogát.

2. A vallás vagy meggyőződés kifejezésre juttatásának szabadságát csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a

3. Az előzőnél is markánsabb szabályozási hatása van erre a területre az Európai Emberi Jogi Bíróságának, jóllehet döntései az előbb bemutatott Egyezményen alapulnak.

Így főként ez utóbbi 9. cikkely szolgált jogszabályi alapul a *Case of Religionsgemeinschaft der Zeugen Jehovas and Others V. Austria Judgement of 31. July 2008* ítéletében is, mely eddigi legmeghatározóbb döntés ebben a tárgyköben. Ez az ítélet ugyanis kimondta, hogy „a vallási közösségeknek olyan reális lehetőséggel kell rendelkezniük”, amely ésszerű határidőt ír elő, és átlátható módon biztosítja az adott tagállamban a jogállami keretek között „valamilyen jogi személyiség elnyerését”.³

4. Végül, de nem utolsósorban itt érdemes megemlítenünk, hogy már a tudományos életben is egyre nagyobb publicitást kap az, hogy egységes jogi definíció és elismerési szabályok kellenek az egyházügyi szabályozás kapcsán.

3. AZ EGYHÁZAK MŰKÖDÉSÉNEK NEMZETI SZINTŰ SZABÁLYOZÁSA A KÖZÉP-EURÓPAI ORSZÁGOKBAN

A tanulmány ezen kulcsfontosságú részében – a nemzeti szabályozás hangsúlyossága miatt – az egyes közép-európai uniós tagországok vallásügyi szabályozását fogom bemutatni a teljesség igénye nélkül.

Így, mindenekelőtt érdemes kontinensünk egyházügyi szabályozását röviden áttekintenünk. Európában ugyanis Schanda Balázs alkotmánybíró megállapítása szerint „alapvetően háromféle modell létezik: ahol semmilyen formában nem ismerik el az egyházakat (ilyen Európában tulajdonképpen csak Franciaországban van), ahol államegyház van, ilyen jellegű a skandináv államok többsége ill. Görögország”,⁴ és „ahol bizonyos kritériumok alapján tekint egy vallási csoportosulást egyháznak az állam”.⁵

közbiztonság, a közrend, közegészség vagy az erkölcsök, illetőleg mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükségesek.

³ SCHANDA BALÁZS: Néhány megjegyzés a lelkiismeret és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. Törvényről. *Jogtudományi Közlöny* 2011/10. szám, 517.

⁴ <http://www.magyarurir.hu/hirek/koerkep-bevett-szokas-az-egyhaziak-allami-rangszolasa-europaban> (2018. 03. 25.)

⁵ Uo.

3.1. Németország

Így ezen fent említett utolsó, tehát meghatározott kritériumrendszer alapján szabályoz az Európai Unió minden szempontból legmeghatározóbb tagországa, Németország. Ez az ország nemcsak azért példamutató, mert népességileg és gazdaságilag is az első, hanem mert szellemi és kulturális fejlettsége miatt mintát ad is. Ez a megállapítás igaz az elmúlt években szinte minden közép-európai tagországban létrehozott, többszintes egyházi bejegyzési rendszerrel kapcsolatban is.

A fentiek alapján Németországban a vallási szervezeteknek alapvetően két típusa van:

1. Köztisztviselési jogállású egyházak (Körperschaften des öffentlichen Rechts), melyek jogállását a tartományonként különböző eljárás és anyagi jogi feltevérendszer alapján lehet megszerezni (például meghatározott taglétszám igazolja egyházi tevékenységét). Mindezek beteljesítése alapján juthat többletjogokhoz egy egyház.
2. Magánjogi jogi személyiségű egyházak (religiöse Vereine), melyek gyakorlatilag egyesületek.

3.2. A Visegrádi Együttműködés négy országának egyházügyi szabályozása

Így az Európai Unió tagországai közül a hozzánk történelmileg és kulturálisan legközelebb álló Visegrádi Négyek országai szabályozásának bemutatásával zárom ezt a részt.

A fent említett többszintű egyházügyi szabályozás kialakulását Schanda Balázs ebben a térségben a közös történelmi gyökérben látja: „Közép-Európában a leggyakoribb... a kétszintű szabályozás modellje, ami azonban hosszú történelmi fejlődés eredményeként alakult ki. A legtöbb esetben az egyházak közjogi elismerést is nyerhetnek, azaz külön kategóriaként tekint rájuk az állam (sui generis jogalanyok). Ezek általában úgy alakultak ki, hogy eleve volt egy szűk kör, az állam által elismert egyházak szűk köre, ami alá nyitottak egy második ligát.”⁶

Másrészt ezen jogterület szabályozási hátterének megértéséhez fontos a közelmúlt eseményeinek rövid felvázolása is. Egyrészt a kommunizmus alatti vallásüldözés nyomta rá a bélyegét erre a térségre 1945–1990 között. Így az ezt követő időszakot két dolog jellemezte:

Először is valóban biztosítva lett a vallásszabadság, mint mindenkit megillető alapvető emberi jog. Ennek következményeként a korábbi korszak hibáit kijavítandó állami lépésként megkezdődött az egyházi vagyonok visszaadása, mely még most sem zárult le teljesen.

⁶Uo.

Másrészt főleg a 2000-es évektől kezdődően egy új és szigorúbb szabályozást vezettek be ezekben az országokban. Az egyházügyi törvények megszorító jellegét tovább erősítette 2014-től az Afrikából Nyugat-Európába irányuló menekülthullám, ugyanis ezen bevándorlók többsége muzulmán.

Ez viszont odavezet, hogy az egyházak és a vallási társaságok bejegyzését szabályozó nemzeti törvények által biztosított vallásszabadság és a tényleges vallási szabadság között bizonyos ellentmondás áll fenn. Ez az ellentmondás veszélyezteti a vallásszabadságot a Visegrádi Együttműködés tagországaiban.

3.2.1. Csehország

Először is a német kulturális és földrajzi közelség miatt a Cseh Köztársaság egyházügyi szabályozását érdemes megvizsgálnunk, ahol ezt a többszintes modellt 2002 óta működtetik.

Ezen hatályos törvény alapvetően kétszintes regisztrációs rendszert hoz létre a vallási csoportok számára. A kulturális minisztérium felülvizsgálja az első és a második szintű nyilvántartásba vétel iránti kérelmet más kormányzati szervek – például a személyes adatok védelmével foglalkozó hivatala és a vallási ügyekkel foglalkozó külső szakértők – hozzájárulásával.

Az amerikai kormány által elkészített 2016-os éves vallásszabadságról szóló riport ennek az egyházügyi törvénynek épp itt látja a gyenge pontját, ugyanis „A törvény nem határoz meg határidőt a minisztérium számára a regisztrációs kérelem elbírálására”.⁷ Jóllehet a nyilvántartásba vételüket elutasított vallási szervezetek fellebbezhetnek a fent nevezett minisztériumnál, hogy újra megvizsgálja felül döntését, és ha ismételten elutasítják a kérelmet, a bíróság előtt fellebbezhetnek.

Ahhoz, hogy az első szintre jogosult legyen a vallási csoport, ahhoz legalább 300 felnőtt tagjának alá kell írnia az alapító okiratot, amely felsorolja a hit alapvető tételeit, és meghatározza a bizalmi felelősség egyértelműen meghatározott struktúráját. Az első szintű nyilvántartást nyert vallási szervezeteknek így a törvény korlátozott adókedvezményeket biztosít, beleértve a kamatadó és az adományok és a tagok hozzájárulása alóli adómentességet. Másrészt éves jelentési követelményeket határoz meg a tevékenységekről, a mérlegekről és a pénzeszközök felhasználásáról.

A második szintű nyilvántartásba vételhez a vallási csoportnak 10 éve kell bejegyezéssel rendelkeznie az Egyházak Minisztériumánál, és éves jelentéseket kell közzétenni, illetve a tagságának ki kell tennie legalább a lakosság 0,1 százalékát,

⁷ US. Department of State: *Czech Republic 2016 International Religious Freedom Report*. <https://www.state.gov/documents/organization/269050.pdf> (2018. 03. 15.)

amely hozzávetőleg 10 600 személyt jelent. A második szintű nyilvántartás feljogosítja a vallási csoportokat állami támogatásra.

Itt érdemes megjegyeznünk, hogy Csehországban 2012-ben egyházi kárpótlásról szóló jogszabályt hoztak, amelynek „bevezetője rögzíti, hogy az állam részben visszaadja az egyházak államosított vagyonát, míg a fennmaradó részért kárpótlást fizet”.⁸ Ezt pedig gyakorlati szempontból úgy valósították meg, hogy a „kormány és az országban működő 17 egyház képviselői közötti megállapodás alapján az egyházak visszakapják a szocialista rendszer idején államosított egykori vagyonuk 56 százalékát. A fennmaradó részért az állam 59 milliárd koronát (655 milliárd forintot) fizet ki kárpótlásként 2030-ig... 2030-tól viszont megszűnne az egyházak állami támogatása.”⁹

Ugyancsak ezen a második szinten nyilvántartásba vett vallási csoportok papjai végezhetnek kizárólagosan az állam által elismert házassági szertartásokat, és szolgálhatnak lelkészként a katonaságnál és a börtönökben. Itt érdemes megjegyezni, hogy a 2002 előtti regisztrált vallási csoportok automatikusan másodlagos státuszba kerültek, anélkül hogy teljesíteniük kellett volna az ahhoz tartozó regisztrációs követelményeket.

Így jelenleg Csehországban 38 állam által elismert vallási csoport létezik, melyből 16 csoport első szinten regisztrált, 22 pedig második szinten tudta ezt megtenni.

Míg a be nem jegyzett vallási csoportok szabadon összegyűlhetnek és imádkozhatnak, de törvényesen nem rendelkezhetnek tulajdonnal. A törvény előírja a regisztrálatlan csoportoknak, hogy polgári egyesületeket alakítsanak ki tulajdonuk irányítására.

3.2.2. Lengyelország

A visegrádi országcsoportnak a legnagyobb és így legmeghatározóbb tagállama tekintetében mindenekelőtt érdemes röviden vallásdemográfiai térképet készítenünk, mert ez mutatja meg az ország vallásügyi szabályozásának különlegességét.

Ugyanis a közel 40 milliós népességének több mint 90%-a római katolikus. Így nem csoda, hogy már az Alkotmányukban is külön meghatározásra került a katolikus egyházzal fenntartott kapcsolat. Ennek a jogviszonynak a részleteit a Szentszékkel kötött és a törvény által megkötött nemzetközi szerződés határozza meg.

Erről a kiemelt státuszról az amerikai kormány által 2016-ban készített vallás-szabadságról szóló jelentése így emlékezik meg: „A törvénynek megfelelően a

⁸ MTI/Magyar Kurír: *Érvénybe lép cseh egyházi kárpótlási törvény*. <http://www.magyarkurir.hu/kitekinto/ervenybe-lep-cseh-egyhazi-karpotlasi-torveny> (2018. 03. 05.)

⁹ Uo.

kormány és a római katolikus egyház a legmagasabb szinten vesznek részt a közös kormány-püspöki bizottságban, amely rendszeresen találkozókat tart az egyház és állam közötti kapcsolatok megvitatásában.”¹⁰

Az ország tizenöt történelmi nagy egyházának állammal való kapcsolatát konkordátumok, illetve külön törvények szabályozzák.

A külön jogszabályok tárgyát képező vallási csoportok a Belügyminisztériumban regisztrálhatnak, de a regisztráció nem kötelező. A nyilvántartásba vételhez a törvény előírja, hogy egy csoport közjegyző által hitelesített kérelmet nyújtson be, legalább 100 polgári személy adataival. Ennek a kérelemnek tartalmaznia kell többek között a csoport tevékenységének célját, hátterét, tanításait és hitéleti gyakorlásának módjait, azonosítja a vezetőire vonatkozó információkat; a papságának szerepének leírását, valamint az új tagok toborzásának módszereit. Ha a minisztérium elutasítja a regisztrációs kérelmet, akkor a vallási szervezet fellebbezést nyújthat be a közigazgatási bíróságnál.

A regisztrálatlan csoportok regisztráció nélkül is működhetnek. Így imádkozhatnak, szabadon nyilváníthatják ki, tehetik közzé vagy terjeszthetik vallási irodalmukat, külföldi misszionáriusokat hozhatnak, de nincs jogi elismerésük, és nem képesek bizonyos funkciók ellátására. Így például nem rendelkezhetnek a saját vagyonnal, és nem nyithatnak bankszámlát sem.

Így a 184 regisztrált és törvényben elismert vallási csoport többletjogokban részesül. Többek között kivételes adókedvezményekre jogosultak (mely által mentesülnek az oktatási, tudományos, kulturális és jogi tevékenységükből származó behozatali vámok, ingatlanadók és jövedelemadó fizetése alól, hivatalos képviselőik pedig mentesülnek a jövedelem- és vagyonadó alól), másrészt lehetőségük van a tulajdonszerzésre és a vallás oktatására az iskolákban.

Az állampolgároknak jogukban áll a kormányt perelni a vallási szabadság alkotmányos megsértése miatt, és a törvény megtiltja a vallás vagy meggyőződés alapján történő megkülönböztetést vagy üldöztetést.

3.2.3. Szlovákia

A továbbiakban a két legmegszorítóbb egyházügyi szabályozással rendelkező ország elemzésével folytatom, mely egyértelműen Magyarország és Szlovákia.

Ez utóbbi ország tekintetében is az egyházak és a vallási szervezetek bejegyzése a kultuszminiszter hatáskörébe tartozik, azért, hogy spirituális vezetőket alkalmazhassanak hivatalosan elismert feladataik ellátására. A regisztrálatlan vallási csoportok papjai hivatalosan nem rendezhetnek egyházi esküvőket, illetve a

¹⁰ US. Department of State: *Poland 2016 International Religious Freedom Report*. <https://www.state.gov/documents/organization/269098.pdf> (2018. 03. 15.)

börtönökben vagy kormányzati kórházakban való hitéleti célú látogatás jogával sem rendelkeznek. A nem regisztrált csoportok nem létesíthetnek vallási iskolákat sem.

Vallási csoportként vagy egyházként való nyilvántartásba vételhez 2016 végéig a törvény szerint 20 000 felnőtt tag kellett. (Ez természetesen szlovák állampolgársággal vagy ott állandó lakhatás jogával rendelkező személyt jelent.) Ennek a személyi körnek ún. „becsületeségi nyilatkozatot” kell benyújtania, amely tanúsítja: tagságukat, az alapvető hit- és tantételeket, valamint a csoport Kulturális Minisztérium általi nyilvántartásba vételének támogatását bizonyító dokumentumot. A törvény nem tesz különbséget az egyházak és a vallási csoportok között, hanem egyházzá is ismeri el azokat a csoportokat is, amelyek egyháznak nevezik magukat.

Maga a regisztráció ténye lehetővé teszi a gazdasági funkciók elvégzéséhez szükséges jogállást, például bankszámlanyitást vagy ingatlanbérletet, valamint polgári feladatokat, illetve a temetkezési szertartások végzését.

Az országban jelenleg 18 regisztrált gyülekezet és vallási csoport létezik. Itt érdemes az amerikai kormány Szlovákia egyházügyi jogi keretrendszeréről szóló 2016-os értékeléséből idéznünk: „A regisztrált csoportok és egyházak évente állami támogatást kapnak; ezeknek a csoportoknak egy része kevesebb mint 20 000 taggal rendelkezik.”¹¹ Ez az idézet két dolgra is rávilágít. Egyrészt, hogy ezen új kritériumoknak a korábban bejegyzett egyházak nem felelnek meg, ami egyértelmű negatív diszkrimináció a most bejegyzésért folyamodni kívánó egyházak irányában. Másrészt pedig a bejegyzéssel egyértelmű – mint mindenhol Európában – anyagi előnyök járnak az azt megszerzőknek, jóllehet, mint láthattuk már nem mindenki képes eleget tenni annak kritériumainak.

Itt érdemes hangsúlyozni, hogy a Kulturális Minisztérium felügyeli a vallási csoportok és az állam közötti kapcsolatokat, és kezeli az állami támogatások elosztását vallási csoportok és egyesületek számára. A minisztérium csak törvényes alapon avatkozhat be a vallási csoportok belügyeibe, vagy irányíthatja azok tevékenységét.

A bevett egyházak vallási csoportjába való bejutáshoz szükséges 20 000 felnőtt tagot nélkülöző csoport is kérheti a nyilvántartásba vételét, de csak polgári jogi társulásként, amely jogi státuszt biztosít a bankszámla működtetéséhez vagy szerződéskötéshez szükséges tevékenységek végzéséhez. Ennek során azonban a vallási csoport nem nevezheti önmagát egyháznak, mivel a polgári egyesületek nyilvántartására vonatkozó törvény kifejezetten kizárja a vallási csoportoktól e státus megszerzését. A polgári egyesület nyilvántartásba vételéhez három állampolgárnak kell megadnia nevét, címét, a szervezet nevét és célját, a szervezeti fel-

¹¹ US. Department of State: *Slovak Republic 2016 International Religious Freedom Report*. <https://www.state.gov/documents/organization/269110.pdf> (2018. 03. 15.)

építését, a végrehajtó testületeket és az azok működtetéséhez szükséges költségvetési szabályokat.

Jóllehet már az eddig leírtak is nyilvánvalóvá tették ezen ország szabályozásának szigorúságát, hiszen a 20 000 fős regisztrálási kritérium is a legmagasabb volt az Európai Unióban, ennek ellenére a jelenlegi szlovák vezetés viszont minden európai mintát figyelmen kívül hagyva, 2017-től ezt a magas küszöböt is még tovább emelte 50 000 főre.

Ugyanígy helytelen lépésnek látja Szlovákia új vallásügyi regisztrációs törvényét a tudományos szférából jövő Lubomir Martin Ondrasek is. Az alábbi idézetben így ő nemcsak a probléma okát tárja fel részletesen, hanem annak megoldásához javaslatokat is fűzött: „Szlovákia – amelynek lakossága csak 5,4 millió ember – a legszigorúbb egyházi nyilvántartásba vételi követelményeket szab, az Európai Unió és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet 57 részt vevő országának körében is. Más és népesebb európai országok szimbolikus vagy jelentősen kisebb tagsági követelményeket támasztanak a regisztrációhoz... A jelenleg regisztrált vallási csoportok többségét a kommunista korszak alatt vették nyilvántartásba, és állami irányítás alatt álltak, így 1989 után automatikusan megtartották a regisztrációs státusukat. A 2011-es népszámlálás alapján csak négy jelenleg regisztrált csoport felel meg az új tagkövetésnek, mivel a jelenleg regisztrált egyházak és vallási társaságoknak kevesebb mint 5000 tagja van... Szlovákiának meg kell változtatnia az anakronisztikus és igazságtalan rendszert a nyilvántartott (kiváltságos) és a nem regisztrált (megkülönböztetett) vallási csoportok között, különösen akkor, ha ez a megkülönböztetés önkényes és irreális 50 000 tagú követelményen alapul, és módosítania kell a finanszírozási modellt az egyházak és a vallási társaságok között, mert a kettő elválaszthatatlanul kapcsolódik egymáshoz.”¹²

3.2.4. Magyarország

A 2012. január 1-én hatályba lépett új magyar Alaptörvény Szabadság és felelősség című részének VII. cikkelye foglalkozik a gondolat, a lelkiismeret- és a vallásszabadság kérdéskörével.

Ez kimondja, hogy az állam és a vallási közösségek különváltan működnek, de a vallási közösségek kérésére együttműködhetnek velük a közösség céljainak megvalósításához. A jogszabályok olyan vallási közösségek kettős rendszerét biztosítják, amely „bevett egyházakból” áll, amelyekkel az állam együttműködik az alkotmányban meghatározott közösségi célok érdekében, illetve a „vallási tevé-

¹² Lubomir Martin Ondrasek: *Slovakias New Religious Registration Law Step Wrong Direction*. <https://providencemag.com/2017/03/slovakias-new-religious-registration-law-step-wrong-direction/> (2018. 03. 15.)

kenységet folytató szervezetekkel” (vallási szervezetek). Egyik kategória sem korlátozódik a keresztény szervezetekre.

Az ugyancsak az Alaptörvény Állam című fejezetének 30. cikkelye alapján egyseges rendszert hozott létre, az Alapjogok Biztosa Hivatala (ombudsman) létesítésén keresztül. Az ombudsman – akinek eljárását bárki kezdeményezheti – az alapvető jogok gyakorlását, így beleértve a vallásszabadság megsértésével kapcsolatos ügyeket vizsgálja, és azok jogorvoslására általános vagy konkrét intézkedéseket kezdeményez.

Ezen Alaptörvény alapján a magyarországi vallásszabadságot, egy ugyancsak új koncepciójú rendkívül szigorú 2011. évi CCVI. Lelkiismereti és vallásszabadság jogáról szóló törvény (Ehtv.) szabályozza.

A jogszabály 6. § (1) bekezdése alapján itt is kétszintű bejegyzési rendszert léptett hatályba, mivel a „vallási közösség” az Országgyűlés által elismert egyház és a vallási tevékenységet végző szervezet.

E törvény 9/A. pontjának (1) bekezdése alapján a vallási tevékenységet végző szervezet olyan egyesület, melyet e jogszabályhely (2) bekezdése alapján kizárólag a Fővárosi Törvényszéknél lehet bejegyezni, ha vallási tevékenységét igazolta.

Azt is fontos itt kiemelünk, hogy e törvény 9/B. pontjának (2) bekezdése alapján ehhez a nyilvántartásba vételhez

c) legalább tíz tag a szervezet megalakulását kimondta, és elfogadta annak alapszabályát, vagy

d) a szervezet tagja kizárólag természetes személy, és az alapszabály nem teszi lehetővé, hogy a szervezet tagja nem természetes személy is legyen.

A vallási közösség egyházi elismerési eljárásáról a 14/B. § (1) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy a „szervezet képviselőjére jogosult személy kezdeményezheti. A kezdeményezést a miniszternél kell előterjeszteni.”

(2) A miniszter 60 napon belül közigazgatási hatósági eljárás keretében dönt a 14. § a)-f) pontja szerinti feltételek fennállásáról.

Az Emberi Erőforrások Minisztériumának 60 napja van arra, hogy megvizsgálja, a csoport teljesíti-e az adminisztratív kritériumokat, amelyek számos dokumentációs és szakmai követelményt tartalmaznak.

Ezen elismerési feltételek közül a legmegszorítóbbakat a törvény 14. §-a tartalmazza. Így a vallási tevékenységet végző szervezetet az Országgyűlés egyházként ismeri el, ha

c) legalább

ca) százéves nemzetközi működéssel rendelkezik, vagy

cb) húsz éve szervezett formában, vallási közösségként működik Magyarországon és Magyarország lakosságának 0,1%-át elérő taglétszámmal rendelkezik,

Ehhez 14/A. pontjában jelzett paragrafusában ráadásul további értelmező rendelkezéseket fűz arról, hogy a törvényhozó mit tekint nemzetközi működésnek. Ezt

a) legalább két országban egyházi státusszal rendelkező és azonos hitelvetek valló egyházak által kiállított igazolás,

b) legalább két országban működő és azonos hitelvetek valló egyházak, tagegyházak szövetsége által a szövetségi tagságról kiállított igazolás, vagy

c) legalább két országban működő részegyházakat összefogó világegyház által kiállított igazolás alapján kell megállapítani.

A csoportnak azt is bizonyítania kell, hogy elsődleges célja vallási tevékenység folytatása; formális nyilatkozatot kell adni a hitről és a rítusokról, az alapszabályról és a belső szabályokról, továbbá megválasztott vagy kijelölt igazgatási és képviseleti testületekről; és hivatalosan kijelenti, hogy tevékenysége nem sérti a törvényeket és a mások szabadságát. A fent említett minisztérium köteles konzultálni egy szakképzett ügyvéddel, egy vallásszakértővel, vallási tudósokkal vagy egy tudományos fokozattal rendelkező szociológussal a döntés meghozatala előtt.

Ennek az új vallásszabadságról szóló törvénynek rendkívül szigorú bejegyzési mechanizmusát és annak következményeit így értékelte amerikai állam vallásszabadságról szóló jelentése: „A törvény szerint a vallási csoportok bevonása, amelyeknek pénzügyi előnyöket és kormányzati támogatást is biztosítanak, a parlament kétharmadának jóváhagyását követeli meg. Több tucat korábban bevett egyház továbbra is próbálja visszaszerezni – a 2011-ben meghozott egyházügyi törvény alapján – elvesztett jogi státusát. Jóllehet az Alkotmánybíróság ítéletei alapján – köztük egy júniusi határozat – bizonyos törvényi rendelkezések alkotmányellenességét mondta ki... 2011-es vallásügyi törvény idején több mint 300 olyan vallási csoportot és szervezetet létezett, amelyek már korábban megszerezték az egyházi státuszt. E szervezetek kötelesek voltak alkalmazkodni az új törvényhez, ha vissza akarják szerezni a bevett egyházak státuszukat; kérelmük a parlament kétharmados többségének jóváhagyásától is függ.”¹³

Fontos itt azt is megemlíteni, hogy a törvényalkotó e törvény hibáinak korrekciójaként engedélyezte, hogy a vallási közösségek az egyház megjelölést elnevezésükben és tevékenységére való utalást önmeghatározása céljából – a saját hitelvi szerinti tartalommal – használja.

A törvény szerint egyetlen állami hivatal sem határozhat vagy felügyelheti a bejegyzett vallási közösség hit alapú tevékenységeit. Tanításuk, belső szabályaik és alapszabályaik nem tartoznak az állam felülvizsgálatához, módosításához vagy végrehajtásához. Nevüket, szimbólumaikat és szertartásaikat szerzői jog, míg az épületeket és a temetőket büntetőjog védi.

A vallási szervezetek nem rendelkeznek bizonyos jogosultságokkal, mint például az állami finanszírozáshoz való jobb hozzáférés. Másrészt csak az egyházi jogi személyek részesíthetők adókedvezményben és azzal egy tekintet alá eső más

¹³ US. Department of State: *Hungary 2016 International Religious Freedom Report*. <https://www.state.gov/documents/organization/269066.pdf> (2018. 03. 15.)

kedvezményben. További finanszírozási különbség, hogy az adófizetők a személyi jövedelemadójuk 1%-át egy társadalmi szervezetnek, és másik 1%-ot pedig csakis egy bevett egyháznak ajánlhatják fel.

Végül fontos különbség, hogy csak az egyházi jogi személy végezhet tábort lelelési, valamint börtön- és kórházlelkészi szolgálatot vagy egyéb más szolgálatot és szervezhet hitéleti oktatást, melyet az állam finanszíroz.

3.2.4.1. Magyar szabályozás az országgyűlés extra jogával a legszigorúbb

Pozitívuma ennek a rendkívül szigorú feltételeket is előíró új szabályozásnak az, hogy valóban kiszűri a biznisz- és törvényellenesen működő egyházakat.

Másrészt úgy gondolom, érdemes foglalkozni azzal a kérdéssel, hogy lehetne ezt a –teljesíthetelen bejegyzési követelményeket előíró – törvényt korrigálni. Meglátásom szerint több alapvető dolgot kellene ebben a jogszabályban megváltoztatni.

Egyrészt a „hatályos Ehtv. a vallási tevékenységet végző szervezetet egyházként történő elismerésére két lépcsős eljárást határoz meg”,¹⁴ melyet főleg ebben a formájában problematikusnak tartok. Ugyanis véleményem szerint el kellene törölni a Parlament azon jogát, hogy egyházakat ismerjen el, és újra a bíróságokhoz kellene telepíteni ezt az alapvetően egyedi ügyben hozandó jogalkalmazói feladatot.

Ugyanezt az aggodalmát fejezi ki Ádám Antal professor emeritus is már az első Ehtv. első változatának (2011. évi C. tv.) a parlament orientációjú megoldásával kapcsolatban, ugyanis azt az Alaptörvényben rögzített világnézeti semlegességével is ellentétesnek tartja, továbbá az államhatalmi ágak elválasztásának alapelvét és a diszkrimináció alaptörvényi tilalmát is sértőnek ítélte meg.¹⁵ Itt fontos megemlítenünk, hogy tipikusan csak Litvániában létezik ilyen modell. Ebben a balti országban ugyanis a már 25 éve bejegyzett státusszal rendelkező vallási közösség „elismerését csak „az Igazságügyi Minisztérium véleményének kikérése után adja meg a parlament”.¹⁶

Másrészt az egyházak többszintes egyházi nyilvántartási besorolási rendszer jelenlegi kritériumrendszerét is át kéne gondolni. Le kell szögeznünk, hogy ennek a rendszernek ugyan történelmi hagyományai vannak Magyarországon, mivel „az 1947 előtti szabályozásban bevett vallásfelekezetek »bevételi« eljárására emlékezett”.¹⁷ Itt azonban a törvényalkotónak figyelembe kellett volna venni itt is az elmúlt negyedszázadban felgyülemlett tapasztalatokat. Ugyanis a korábbi 1990. évi IV. tv.

¹⁴ SMUK PÉTER (szerk.): *Alkotmányjog III.* 2015, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 168.

¹⁵ ÁDÁM ANTAL: Vallás, vallásszabadság és az egyház Magyarország Alaptörvényének, továbbá „A lelkiismeret-és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról” szóló 2011. évi C. törvény figyelembe vételével. *Jura* 2011/2. szám, 22.

¹⁶ CSIZINÉ DR. SCHLOSSER ANNAMÁRIA: *Az egyházi jog személy a régi és az új egyházügyi törvényben.* 2012, L'Harmattan Kiadó, Sapientia Szerzetesi Hittudományi Főiskola, Budapest, 89.

¹⁷ SCHANDA: i. m. 517.

(Ltv.) még minimum 100 magyar állampolgárságú természetes személlyel biztosította az egyházalapítást. Ez a szám – gyakorlatból tudjuk – alacsony volt. Ezzel szemben a hatályban lévő jelenlegi szabályozás már kb. 10 000 főben állapítja meg ezt a kritériumot, mely túl magas.

4. ÖSSZEGRÉS

Végül néhány jellemző vonását kívánom itt összegezni a jelenlegi közép-európai vallásszabadság hatályos szabályozásának. Másrészt – a tudomány célját beteljesítendő – néhány előremutató gyakorlati javaslatot is meg kívánok fogalmazni:

1. Mindenekelőtt az egyházak magánjogosítása jellemző. Ezt mintegy sajátos civilszervezeti formaként kezeli az uniós jog és a nemzeti jogok is, melyre külön jogszabályt hoztak létre minden országban. Ennek célja, hogy definiálja, és – általában létszámküszöb felállításával – bejegyzését biztosítsa az egyházak és a vallási közösségek számára, mely utóbbi forma szinte mindenki előtt nyitva áll.
2. Másrészt az egyházak és vallási közösségek jogalanyi státusának szintjei és azok többszöröződése egyre jellemzőbb a nemzeti szabályozásokban. Mint láthattuk, Közép-Európában ezt a jogterületet a szigorítás jellemzi, mivel nemzeti jelleg összekapcsolódik a helyi történelmi vallásokkal.

Meggyőződésem, hogy a Visegrádi Együttműködés tagországainak poszt-kommunista múltjából eredő szakaszos alkotmányfejlődése okozza alapvetően ezt a szabályozási fáziskésést. Ezzel szemben Nyugat-Európában inkább a liberalizáció a jellemző e szabályozási körben, így ott közjogi státusuk ki-
veszőben van.

3. Ennek a problémának a feloldását nagyban elősegítheti az Európai Emberi Jogi Bíróságának joggyakorlata. Ugyanis működésének köszönhetően – a diszkrimináció tilalmára alapozva – az egyházak egyenjogúsítása a fő fejlődési irány. Ez pedig hatással van a közép-európai országokra is. Ennek eredményeként az államegyházi és a liberális szabályozásból a középút felé haladnak általában a tagállami szabályozások az egész Európai Unióban.
4. Teljes körű adatbázis kellene, amely legalább az egyik uniós nyelven tartalmazná az összes tagország egyházügyi szabályozását. Érdemes lenne ezt a három fő uniós nyelv valamelyikére, angolra, németre vagy franciára lefordítani. Nyilvánvalóan ezek közül az angol nyelv az, amely Európában és így a világon is a legelfogadottabb, és a lehető legtöbb ember számára biztosítana elérhetőséget ehhez a fontos tárgykört tartalmazó adatbázishoz. Amennyiben már csak ez megvalósulna, az óriási előrelépés lenne ezen területen.

Végül azzal a megállapítással kívánom lezárni dolgozatom, hogy a közép-európai országok új vallási nyilvántartásba vételi törvényei rossz irányba mutatnak, mivel az egyéni és kollektív vallásszabadság minden szabad és demokratikus társadalom központi pillére, és ezt az önkényes megkülönböztetés nem veszélyeztetheti.

Ez a dolgozat egyértelműen rámutat ezekre a problémákra. Ugyanis jelenleg ezeknek az országoknak a kormányai adminisztratív úton való ellehetlenítésen – például irreális taglétszámi küszöb vagy utólagos parlamenti jóváhagyás – keresztül kívánják elérni az általuk nem kívánatos vallási szervezetek megszűnését.

Így egy a jelenleginél szigorúbb uniós szintű egyházügyi szabályozás jó alap lenne egy szellemileg egységes Európa és Európai Unió megteremtése felé való folyamatban. Ehhez azonban a posztkommunizmus átmenetét elszenvető visegrádi négy országnak is valódi vallásszabadságot biztosító világot kell kialakítani ebben a térségben, Sun Moon tiszteletes szavai szerint:

„Nem számít például, hogy az emberiség szempontjából mennyire erkölcsös vagy áldozatkész egy materialista eszme... mert az ennek ellenére is Sátán mellett áll. A kommunista világot ezért sátáni világnak tekinthetjük. Másrészt a vallásszabadságot biztosító demokratikus világot... Isten oldalához tartóznak tekinthetjük”,¹⁸ ugyanis „a vallás végső célja elhozni a szeretetteljes és békés emberi közösség világát. Ez Isten akarata.”¹⁹

FELHASZNÁLT IRODALOM:

- [1.] ÁDÁM ANTAL: Vallás, vallásszabadság és az egyház Magyarország Alaptörvényének, továbbá „A lelkiismeret-és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról“ szóló 2011. évi C. törvény figyelembe vételével. *Jura* 2011/2. 4–22.
- [2.] CSIZINÉ DR. SCHLOSSER ANNAMÁRIA: *Az egyházi jog személy a régi és az új egyházügyi törvényben*. 2012, L'Harmattan Kiadó, Sapientia Szerzetesi Hittudományi Főiskola, Budapest, 89.
- [3.] KUKORELLI ISTVÁN: *Magyarországot saját alkotmánya nélkül kormányozni nem lehet. A közjogász Almanachja*. 2014, Gabriel-Méry Ratio Kiadó, Budapest, 133.
- [4.] LUBOMIR MARTIN ONDRASEK: *Slovakia's New Religious Registration Law Step Wrong Direction*. <https://providencemag.com/2017/03/slovakias-new-religious-registration-law-step-wrong-direction/> (2018. 03. 15.)
- [5.] MTI/Magyar Kurír: *Érvénybe lép cseh egyházi kárpótlási törvény*. 2018. március 5. <http://www.magyarkurir.hu/kitekinto/ervenyebe-lep-cseh-egyhazi-karpotlasi-torveny>

¹⁸ Szentlélek Társasága a Világ Kereszténységének Egyesítéséért: *Az Isteni Alapelv kifejtése*. 2001, Egyesítő Egyház, Budapest, 367.

¹⁹ SUN MYUNG MOON: *Békeszerető világpolgárként*. 2013, Egyesítő Egyház, Budapest, 291.

- [6.] SCHANDA BALÁZS: Néhány megjegyzés a lelkiismeret- és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi C. Törvényről. *Jogtudományi Közlöny* 2011/10. 515–520.
- [7.] SMUK PÉTER (szerk.): *Alkotmányjog III.* 2015, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 168.
- [8.] SUN MYUNG MOON: *Békeszerető világpolgárként.* 2013, Egyesítő Egyház, Budapest, 291.
- [9.] Szentlélek Társasága a Világ Kereszténységének Egyesítésért: *Az Isteni Alapelv kifejtése.* 2001, Egyesítő Egyház, Budapest, 367.
- [10.] SZILVAY GERGELY (Magyar Kurír): Körtkép: bevett szokás az egyházak állami rangsorolása Európában. <http://www.magyarKurir.hu/hirek/koerkep-bevett-szokas-az-egyhaziak-allami-rangsorolasa-europaban> (2018. 03. 25.)
- [11.] US. Department of State: *Czech Republic 2016 International Religious Freedom Report.* <https://www.state.gov/documents/organization/269050.pdf> (2018. 03. 15.)
- [12.] US. Department of State: *Hungary 2016 International Religious Freedom Report.* <https://www.state.gov/documents/organization/269066.pdf> (2018. 03. 15.)
- [13.] US. Department of State: *Slovak Republic 2016 International Religious Freedom Report.* <https://www.state.gov/documents/organization/269110.pdf> (2018. 03. 15.)
- [14.] US. Department of State: *Poland 2016 International Religious Freedom Report.* <https://www.state.gov/documents/organization/269098.pdf> (2018. 03. 15.)

BÜNTETŐJOGI SZEKCIÓ

A Belga Merényleti Záradéktól az Európai Ügyészségig – Az európai bűnügyi együttműködés egyes kérdései

Payrich András György

Széchenyi István Egyetem

Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Bűnügyi Tudományok Tanszék

payrich@yahoo.com

Absztrakt

1856-ben alkották meg Belgiumban azt a törvényt, mely szerint az „idegen államfő elleni merénylet, ha az emberölés, gyilkosság vagy méreggyilkosság tényálladékát megállapítja, a kiadatás szempontjából nem tekintendő politikai büntettnek”. Ez az ún. belga merényleti záradék, melyet ezt követően a többi állam is átvett. A nemzetközi bűnügyi együttműködés a kezdetekben bilaterális alapokon működött. Ezt európai keretek között kezdetben az 1949. május 5-én megalakult Európa Tanács alakította át multilaterális rendszerré. Ennek során többek között terheltek kiadására, nyomozási együttműködésre és büntetések végrehajtására alkottak meg közös szabályokat. Az európai integrációnak a bűnügyi együttműködés eleve nem volt része, az fokozatosan épült be – érintetlenül hagyva, és így megkettőzve az Európa Tanács keretében meghatározott együttműködések. Új eljárások kerültek kialakításra (például átadási eljárás), és új intézmények jöttek létre, melyek közül a legújabb az Európai Ügyészség.

Kulcsszavak: Eurojust, Európai Ügyészség, OLAF

1. BEVEZETÉS

Napjainkban nincs hatékony bűnüldözés a nemzetközi együttműködés nélkül: a bűnözést követve ki kell lépnie a nemzetközi keretekbe, hogy egyáltalán lépést tarthasson vele. A technikai haladás, a globalizáció és az állami szuverenitások átalakulása – különösen Európában azt eredményezi, hogy a nemzetközi együttműködés hiánya vagy nem kellő szintje kifejezetten lerontja a bűnüldözési mutatókat. Megfogalmazódott az igény az európai léptékű, független bűnüldözésre és annak felügyeletére. Ez vezetett az Európai Ügyészség felállításának gondolatához. Cikemben arra keresem a választ, hogy a meglévő intézményrendszer és az Európai Ügyészség felállításának módja, és az ahhoz vezető szerves fejlődés alapján az elfogadott szabályozás a szükséghez (szabályozó és a bűnöző környezet) mérten kellően hatékony, kompetens szervezet, illetve azzá fog-e válni.

2. A BŰNÜGYI EGYÜTTMŰKÖDÉS KEZDETEI

2.1. A menedék, a kiadatás és a belga merényleti záradék

Kezdetben a bűnügyi együttműködés formája a menedék és a kiadatás volt. A menedék (asylum) mint negatív együttműködési típus az ókorig nyúlik vissza. A kiadatás ehhez képes sokkal fiatalabb jogintézmény. Sokáig igencsak esetleges volt: függött az uralkodói „szeszély”-től, és esetről esetre mérlegelődött a teljesítése – feltéve hogy erre vonatkozóan kétoldalú szerződések is voltak az érintett államok között. A kiadatás kezdetben nem más, mint a politikai bűncselekmények elkövetőinek átadására vonatkozó uralkodói kérés.¹ Európában az első ilyen ismert szerződés az uralkodók és családtagjai elleni merényletek kiadatása körében II. Henrik angol és I. Vilmos skót király között jött létre – 1174-ben.² A kiadatásra vonatkozó általánosan érvényes szabályok csak későn jelentek meg.

A belga merényleti záradékig a belga bírósági gyakorlat nem az általános kiadatási események, hanem a politikai bűncselekmények közé sorolta az uralkodóval szembeni merényleteket. A belga merényleti záradék a III. Napóleon elleni vasúti pokolgépes merényletkísérlet kapcsán született meg, ahol a francia kérésre meginduló jogalkotás során³ a belga képviselőház kiegészítette a kiadatási törvény 6. cikkelyét akként, hogy az uralkodók és családtagjaik elleni merényletek nem politikai bűncselekmények.⁴ Ezen merényleti záradék bekerült a belga nemzetközi szerződésekbe, melyet a többi állam is átvett, és így a jogintézmény bilaterális alapon terjedt el, és nemzetközi jogi fogalomná vált.

2.2. Az Európa Tanács égisze alatt történt bűnügyi együttműködés

A II. világháborút követően az Európa Tanács égisze alatt indult meg az európai bűnügyi együttműködést jelentő egyezményi rendszer megalapozása. Ennek so-

¹ BASSIONI, M. CH.: The political offense exception in extradition law and practice. In BASSIONI, M. CH. (ed.): *International Terrorism and Political Crimes*. 1975, Charles C. Thomas Publisher, Springfield, 398.

² BARTKÓ RÓBERT: *A terrorizmus és a politikai bűncselekmény kapcsolata az 1856-os belga merényleti záradék relációjában*. 2004, Sectio Juridica et Politico, Miskolc, Tomus XXII., 188.

³ A brüsszeli fellebbviteli bíróság nem adta ki a merénylőket, mivel politikai bűncselekménynek minősítették az esetet, azonban a franciák azt kérték, hogy a belga jogszabályok akként változzanak meg, hogy a jövőben az ilyen cselekmények miatt is helye legyen kiadásnak. BARTKÓ RÓBERT: *A terrorizmus elleni küzdelem kriminálpolitikai kérdései*. 2011, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 33.

⁴ BARTKÓ: i. m. 189–190.

rán legelőször a kiadatási kérdések kerültek rendezésre – multilaterális alapon, mely a korábbi bilaterális struktúrák helyébe lépett.

A következő lépés a Strasbourgban 1959. április 20-án kelt kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló egyezmény volt, melyet 1964-ben a feltételesen elítéltek és feltételesen szabadságra bocsátott elítéltek felügyeletéről szóló egyezmény követett, ahol már a reszocializáció hatékonysága miatt a felügyelet helyének átadása került szabályozásra.⁵

1972-ben kötötték meg a büntetőeljárás átadásáról szóló, majd 1983-ban az elítélt személyek átszállításáról szóló egyezményeket. Utóbbi a 2. cikkének 2. pontja kimondja, hogy „az elítélt kérheti akár az Ítélező Államtól, akár a Végrehajtó Államtól, hogy a jelen Egyezmény alapján szállítsák át”. Az egyezmény megalkotását az a felismerés segítette elő, hogy míg a büntetőeljárás lefolytatása a bűncselekmény helye szerinti államban, addig a reszocializáció az elítélt lakóhelye szerinti államban hatékonyabb.⁶

3. AZ EURÓPAI UNIÓN BELÜLI BŰNÜGYI EGYÜTTMŰKÖDÉS

Az Európai Unió bűnügyi együttműködése kezdetben nem volt az *acquis communautaire* része, az fokozatosan épült csak be. Folyamatos változását a hatékonyság javítása, illetve fenntartása célozta, hiszen teljesen másképp működik (vagy nem működik) ugyanaz a rendszer, ha 10 vagy ha 27 tagállam részese.⁷

Az EU megalakulásáig a közösségi tagállamok a szuverenitásaikból fakadó jogukat a bűnügyi igazságszolgáltatás területén nem ruházták át a Közösségekre.

1976-tól egészen a Maastrichti Szerződésig a TREVI-kooperáció⁸ alkotta a bűnügyi együttműködés állandó rendszerét. A kezdeti a terrorizmus és a belső biztonság alkotta kör később 1985-től kibővült az illegális bevándorlással és szervezett bűnözéssel.⁹

1988-ban a Csalás Elleni Koordinációs Egység (European Commission's Fraud Prevention Task Force – UCLAF) az Európai Bizottság Főtitkárságán belül jött létre, mely azt jelentette, hogy a korábbiakhoz képest immár nem az egyes főigazga-

⁵ BUSCH BÉLA (szerk.): *Büntetőjog Általános rész.* 2014, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft, 389.

⁶ Uo. 390.

⁷ FAZEKAS JUDIT: *Bel- és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban – a hágai programtól a stockholmi programig.* Kriminológiai tanulmányok 49. 2012, Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, 26.

⁸ A TREVI – Terrorism, Radicalism, Extremism, Violence International. A belügyminiszterek és az igazságügyminiszterek csoportja. BUSCH: i. m. 391.

⁹ KERTÉSZ JUDIT: Az uniós tagállamok közötti igazságügyi együttműködés, különös tekintettel az Europolra. *De iurisprudentia et iure publico*, VIII. évfolyam, 2014/1., 1.

tóságok között, széttagolva foglalkoztak a pénzügyi érdekek (büntetőjogi) védelmével. Az UCLAF állapította meg a nyomozása során a kár nagyságát, valamint törekedett a tagállami büntetőeljárások előkészítésére. Nem volt önálló nyomozó hatóság, így például nem idézhetett be senkit, nem foganatosíthatott kényszerintézkedéseket.¹⁰

Maastrichtban 1992. február 7-én az Európai Közösségek tagjai elhatározták, hogy egymással gazdasági és politikai unióra lépnek, és ezzel létrehozták az Európai Uniót. Az Európai Unió szervezeti és főbb döntési mechanizmusai három önálló pillérbe rendeződtek, mely közül a harmadik pillér volt a kormányközi alapon működő bel- és igazságügyi együttműködés területe. Az uniós állampolgárság és a teljes mozgásszabadság megkövetelte a menekültügy (Schengeni egyezmény), a határvédelem, a betelepedés, a drog és a terrorizmus elleni küzdelem összehangolását.

Az integráció elmélyülése eredményeként az EU immár – ellentétben az Európa Tanáccsal és a korábbi Európai Közösségekkel – önálló (többfajta) jogalkotó hatáskörrel rendelkezik. A harmadik pillér keretében jellemzően kerethatározatokkal élt, melyben minimum standardokat és ezek teljesítési határidejeit határozott meg a tagállamok részére. A harmadik pillérbe tartozó tagállami együttműködés felhasználta az Európa Tanács nemzetközi egyezményrendszerét: azokat kiegészítve fejlesztette tovább.

1995-ben fogadták el az Europol felállításáról szóló egyezményt,¹¹ 1998-ban lépett hatályba, 1999 óta működik, és 2010. január 1. óta számít teljes jogú uniós ügynökségnek.¹² Az Európai Unió Tanácsa 1996-ban együttes fellépést fogadott el az összekötő tisztviselőknek az Európai Unió tagállamai közötti igazságügyi együttműködés javítása céljából történő cseréjére vonatkozó keretrendszerrel.¹³ Az elfogadásának oka az a felismerés volt, hogy az igazságügyi együttműködés hatékonyságát nagyban növelheti a bírói és köztisztviselői jogállású összekötők cseréje. Ez a csere elő is mozdíthatja az egyes tagállamok jog- és igazságügyi rendszereinek jobb, kölcsönös megértését.¹⁴

¹⁰ FEJES PÉTER: *Az Európai büntetőjogi integráció erősítésének lehetőségei és akadályai*. 2008, Doktori értekezés, Budapest, 68.

¹¹ Az Európai Unióról szóló Szerződés K.3. cikkén alapuló, az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról szóló, 1995. július 26-án kelt Egyezmény (Europol Egyezmény) és Jegyzőkönyveinek kihirdetéséről, valamint a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló 2006. évi XIV. törvény.

¹² <https://www.europol.europa.eu/hu/about-europol>

¹³ Együttes fellépés (1996. április 22.), amelyet a Tanács az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján fogadott el, az összekötő tisztviselőknek az Európai Unió tagállamai közötti igazságügyi együttműködés javítása céljából történő cseréjére vonatkozó keretrendszerrel (96/277/IB).

¹⁴ NAGY KLÁRA: *Az Európai Unió keretében megvalósuló bűnmegelőzési célú adatkezelések: a rendőrségi együttműködés adatvédelmi összefüggései*. 2014, Budapest–Pécs, Dialóg Campus, 104.

Az összekötők feladatai a küldő és fogadó tagállam közötti megállapodások szerint magában foglalhatják a tagállamok jogrendszereinek, jogi adatbázisaiknak jobb megismerése érdekében az információcserével és a statisztikai adatok cseréjével kapcsolatos teendőket.¹⁵

Az Európai Igazságügyi Hálózat létrehozására¹⁶ (1998) azért volt szükség, hogy tovább erősítse a tagállamok közötti igazságügyi együttműködést. A tagállamok a hálózatba is delegálhatják ugyanazokat a személyeket, akiket az Európai Unió tagállamai közötti igazságügyi együttműködés javítása céljából összekötő tisztviselőknek jelöltek ki a tagállamok. Államonként legalább egy kapcsolattartót kell kijelölni, akként, hogy a tagállam teljes területe hatékonyan lefedett legyen a súlyos bűncselekmények minden formája szerint.¹⁷

Az Európai Igazságügyi Hálózat feladata az, hogy elősegítse a különböző tagállamok kapcsolattartói közötti kapcsolatfelvételt, kapcsolattartását. Rendszeresen üléseket szervez a tagállami képviselők részére, és naprakész háttér-információkat biztosít, melynek keretében megismerhető többek között a tagállamok kapcsolattartóiról való adatok, valamint rövid jogi és gyakorlati információk és jogi dokumentumok a tagállamok igazságügyi és eljárási rendszeréről.¹⁸

Az 1999 októberében Tampereben tartott, kizárólag a bel- és igazságügyi együttműködéssel foglalkozó rendkívüli Európai Tanács-ülés alakította ki a „Szabadság, biztonság és jog térségének” koncepcióját. Az ülésén elfogadott Tamperei program rögzítette az európai bűnügyi együttműködés feltételeinek javításához szükséges feladatokat.¹⁹ Itt döntöttek – többek között – arról, hogy az Európai Unió tagállamai között a formális kiadatási eljárás helyett ki kell dolgozni egy gyors átadási eljárást.

A tamperei csúcson elfogadott politikai célok és iránymutatások az Amszterdami Szerződésben meghatározott időkeret (1999–2004) alatt megvalósítandó feladatok ütemezését is rögzítették. A program igencsak ambiciózus célokat határozott meg, azonban ezek csak részben tudtak teljesülni.²⁰

Az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) 1999-ben azon célból jött létre, hogy vizsgálatokat végezzen a csalások, a korrupció és az Európai Közösség pénzügyi érdekeit károsító minden jogellenes cselekedet, valamint a közösség rendelkezése-

¹⁵ 96/277/IB 2. cikk (2)

¹⁶ Együttes fellépés (1998. június 29.), amelyet a Tanács az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján fogadott el, az Európai Igazságügyi Hálózat létrehozásáról (98/428/IB).

¹⁷ 98/428/IB 2. cikk (2)

¹⁸ 98/428/IB 3. cikk, 8. cikk (1)–(4)

¹⁹ http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#a

²⁰ GYENEY LAURA: *Legális bevándorlás az Európai Unióba, különös tekintettel a családi élet tisztelgésben tartásának jogára*. 2011, Doktori értekezés, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, 83.

inek bármilyen megsértése elleni küzdelem megerősítése érdekében.²¹ Saját maga állítja fel a küzdelem koncepcióját a vizsgálataihoz, mely során a rendőrségekkel és az igazságügyi hatóságokkal szoros kapcsolatot tart fenn. Az UCLAF-fal ellentétben az OLAF már független, quasi nyomozati jogkörrel bíró szervezet,²² annak ellenére, hogy nem önálló jogi személy, hanem a bizottságon belül helyezkedik el. Teljes függetlenséget élvez a vizsgálati hatáskörei kapcsán, és saját hatáskörében indítja meg és végzi a vizsgálatokat. Az OLAF feladatát képezi, hogy a csalások kapcsán mind a belső, mind a külső vizsgálatokkal érintett területeken támogatni a bizottságot a tagállamokkal való együttműködésben.²³

Az OLAF az Európai Bizottság jogalkotási kezdeményezéseiben támogatólag lép fel. Például az Európai Ügyészség létrehozásának legiszlációja kapcsán kifejtett OLAF-álláspont szerint az Európai Ügyészség egyszerűsíteni fogja a csalók azonosításának folyamatát, és gyorsabban fogja igazságszolgáltatás elé állítani őket.²⁴ Az OLAF ezen túlmenően azonban jelentősen megerősítené az uniós költségvetés védelmét, csökkentené e körben a nemzeti bűnüldözési erőfeszítések jelenlegi széttagoltságát.²⁵

Az Európai Unió Tanácsa a bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából hozta létre 2002-ben (még a Tamperében megfogalmazottak szerint az ügyészekből, bírákból vagy rendőrségi tisztviselőkből álló szervezeti egységként) az Eurojustot.²⁶

Az Eurojustot létrehozó határozat szerint az Eurojust vagy egy avagy több nemzeti tagja révén, vagy testületként látja el feladatait, és lehetővé kell tenni azt, hogy a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságai információcserét folytassanak az Eurojusttal. Mivel az Eurojust és az Európai Igazságügyi Hálózat között szorosnak kell lennie az együttműködésnek, a határozat a Hálózat titkárságát az Eurojust titkárságán belül helyezte el.

A kollégium felelős az Eurojust szervezéséért és működéséért. 28 nemzeti tag alkotja. Vezetői a tagok által megválasztott és a tanács által jóváhagyott elnök és az alelnökök. Több tagállam képviselőket és asszisztenseket is kinevezett azért, hogy támogassák és segítsék a nemzeti tagot a munkájában.²⁷

²¹ Az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) létrehozásáról szóló 1999/352/EK, ESZAK, Euratom határozat 2. cikk (1) bekezdés.

²² FEJES: i. m. 70.

²³ 1999/352/EK, ESZAK, Euratom bizottsági határozat 2. cikk (2)

²⁴ OLAF 8/2016 sz. sajtóközlemény 2016. május 31., 2.

²⁵ Az OLAF 2016–2020 közötti stratégiai Terve. 24. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/strategic-plan-2016-2020-dg-olaf_may2016_en.pdf (2016. 05. 02.)

²⁶ Az Európai Unió Tanácsa határozata a bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából az Eurojust létrehozásáról (2002/187/IB)

²⁷ <http://www.eurojust.europa.eu/about/structure/administration/Pages/AD-office.aspx>

Az Eurojust testületben a bonyolult, átfogó koordinációt megkövetelő ügyekben, továbbá, ha a tagállamok között joghatósági vita keletkezik, illetve az Europol hatáskörébe tartozó súlyos bűncselekmények esetében, valamint akkor szokott eljárni, ha az igazságügyi együttműködésben ismétlődő és/vagy súlyos nehézségek lépnek fel.²⁸

A nemzeti tag révén az Eurojust büntetőeljárások és nyomozati cselekmények elrendelésének mérlegelését kérheti a tagállamoktól, illetve segít a büntetőeljárások tagállamok közötti koordinációjában.²⁹ Testületként eljárva az Eurojust büntetőeljárások és nyomozati cselekmények elrendelését kérheti a tagállamoktól, illetve segít a büntetőeljárások tagállamok közötti koordinációjában.³⁰

2000. május 29-én az Európai Unió tagállamai egyezményt kötöttek egymással a *kölcsönös bűnügyi jogsegélyről*, melyhez 2001. október 16-án Kiegészítő Jegyzőkönyvet fűztek. Az egyezmény új szabályozási elveket és együttműködési formákat vezet be, részletesen meghatározva az egyes jogsegélyformákat, az azokhoz kapcsolódó megkeresések alaki és tartalmi kellékeit.³¹

Az Európai Tanács 2002. június 13-án elfogadta a 2002/584/IB számú kerethatározatot, mely az *európai elfogatóparancsról*, valamint a *tagállamok közötti átadási eljárásról* szól. A kerethatározat átültetésével a tagállamoknak 2004. január 1-étől kell az új jogintézményeket alkalmazni.

Az Európai Tanács 2005/C 53/01 számon közzétett Hágai program a Tamperei program folytatásaként meghirdette a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítését az európai unióban.³² Meghatározták azt a cselekvési keretet, amely a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülését előremozdítja mind az alapvető jogok (például emberi jogok), mind az egyes intézmények (például Eurojust), mind az egyes intézmények együttműködésének, mind az egyes kiemelkedő bűncselekménytípusok (például terrorizmus, kábítószer-kereskedelem), illetve a migránskérdés kezelése területén.³³ A szabadság keretében a „migrációs hullám”

²⁸ BLUTMAN LÁSZLÓ: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. 2014, Budapest, HVG-ORAC., 43.

²⁹ 2002/187/IB 3. cikk (6)

³⁰ 2002/187/IB 3. cikk (7)

³¹ Az egyezményben meghatározott egyes megkeresési formák: visszaszolgáltatás, fogva tartott személyek ideiglenes átadása nyomozati célból, videokonferencia útján történő kihallgatás vagy meghallgatás, tanúk és szakértők telefonkonferencia útján történő kihallgatása vagy meghallgatása, ellenőrzött szállítások, közös nyomozó csoportok, fedett nyomozások, a tisztviselők büntetőjogi felelőssége, a tisztviselők polgári jogi felelőssége, a távközlés lehallgatása. A Kiegészítő Jegyzőkönyvben meghatározott egyes megkeresési formák: bankszámlákra vonatkozó információkérés, banki műveletekre vonatkozó információkérés, banki műveletek ellenőrzése iránti megkeresés.

³² Európai Unió Tanácsa 2005/C 53/01 számon megalkotott Hágai Program I. Bevezetése.

³³ A tanács és a bizottság cselekvési terve az Európai Unióban a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése megerősítéséről szóló hágai program végrehajtásáról

kezelése került súlyponti célként meghatározva.³⁴ A biztonság előremozdításánál a „hozzáférhetőség elvének” alapelveinek érvényesítése, a jog kiterjesztése pedig a „kölcsonös elismerés” és a „kölcsonös bizalom” elvére épülő együttműködésben való előrelépést fogalmazták meg.³⁵

Az Európai Tanács 2006. december 18-án elfogadott 2006/960/IB számú kerethatározata az *Európai Unió tagállamainak bűnüldöző hatóságai közötti, információ és bűnüldözési operatív információ cseréjének leegyszerűsítéséről* megteremtette az „információ és bűnüldözési operatív információ”³⁶ tagállamok közötti közvetlen, gyors és hatékony cseréjét.

A 2007. december 13-án aláírt és 2009. december 1-én hatályba lépett Lisszaboni Szerződés megszüntette a pillér szerkezetet, és így a bel- és igazságügyi együttműködés a szerződés 2. cikk 63–69. cikke alá került, és így megteremtődött többek között annak a lehetősége is, hogy a bizottság megindítsa a kötelezettség-szegési eljárásokat, illetve valamennyi elfogadásra kerülő jogszabály az Európai Bíróság által vizsgálata alá kerüljön. Kivételt képezett ez alól a Lisszaboni Szerződés 240b. cikke alapján a bírósági felülvizsgálatok alól a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megteremtésével kapcsolatos rendőri, rendészeti tagállami rendelkezések megfelelősége, arányossága, illetve a hatálybalépés előtti aktusok bírósági felülvizsgálata a hatálybalépést követő 5 évig felfüggesztésre került.³⁷

Egységesültek a volt pillérekben belüli jogalkotási aktusok, így a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt meghozott jogszabályokat fokozatosan át kell alakítani az általános jogi aktusok rendszerére, ennek megtörténteig azonban a régi jogszabályok maradnak hatályban.³⁸ A Lisszaboni Szerződés 17. számú nyilatkozata megszüntette a tagállami jogok primátusát, és kimondta, hogy a volt III. pillérbe tartozó joganyagoknak elsőbbsége van a tagállami joggal szemben.³⁹

A francia elnökség kezdeményezésére jött létre az Európai bevándorlási és menekültügyi paktum, mely a tagállami jogharmonizáció lépéseit fogalmazta meg ezen körben, mely így hosszú távon irányt mutatott a bel- és igazságügyi együttműködésben.⁴⁰

³⁴ FAZEKAS: i. m. 28, 30.

³⁵ Uo. 31.

³⁶ Európai Tanács 2006/960/IB kerethatározat 2 cikk d) pont.

³⁷ FAZEKAS: i. m. 28. Nem melleleg éppen ezen 5 éves átmeneti időszakhoz próbált alkalmazkodni a Stokholmi Program, mint jogalkotási program; CZIGLER DEZSÓ TAMÁS – HORVÁTHY BALÁZS: A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésen alapuló térség jogforrásainak feltárása. *Jog Állam Politika* 2. 2011, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Győr, 5.

³⁸ FAZEKAS: i. m. 28, 29.

³⁹ Uo. 17.

⁴⁰ Uo. 36. A paktum öt fő irányt fogalmaz meg: 1.) a *legális bevándorlás megszervezése*, 2.) *küzdelem az illegális bevándorlás ellen*, 3.) a *határellenőrzések hatékonyságának fokozása*, 4.) a

Az Európai Tanács 2008/947/IB kerethatározata (2008. november 27.) foglalkozott a kölcsönös elismerés elvének az ítéletekre és próbaidőt megállapító határozatokra való, a próbaidő alatti magatartási szabályok és alternatív szankciók felügyelete céljából történő alkalmazásáról.

Az Európai Unió megalkotta a joghatóság gyakorlásával kapcsolatos, büntetőeljárások során felmerülő összeütközések megelőzéséről és rendezéséről szóló, 2009. november 30-i 2009/948/IB sorszámú kerethatározatot, amely azt kívánja megelőzni, hogy ugyanazon személlyel szemben ugyanazon cselekmények miatt párhuzamos büntetőeljárások legyenek az Európai Unión belül. A kerethatározat tagállami átültetésének felmérését követően született meg a 52014DC0313 sorszámú *az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak készült bizottsági jelentés a kerethatározat tagállami végrehajtásáról*.⁴¹

A tanács 2009. november 30-i 2009/948/IB sorszámú kerethatározatának preambuluma (15) pontja kifejezetten kimondja azt, hogy az Európa Tanács Strasbourgban 1972-ben megkötött egyezmény szerinti eljárásokat érintetlenül hagyja.⁴² Ugyanezen a napon (2009. november 30.) született meg a tanács állásfoglalása a büntetőeljárásokban a gyanúsítottak vagy vádlottak eljárási jogainak megerősítését célzó ütemtervről (EGT-vonatkozású szöveg) 2009/C 295/01.

A tanács 2009. november 30-án állásfoglalást fogadott el a büntetőeljárásban a gyanúsítottak vagy vádlottak eljárási jogainak megerősítését célzó ütemtervről. Az ütemterv, fokozatos megközelítést alkalmazva, intézkedések elfogadására hívott fel.

A 2010–2015 időszakra meghirdetett program a 2009-ben elfogadott Stockholmi program nevet viselte, mely alapvetően hat célterületet határozott meg. A Stockholmi program keretében számos jogszabály született meg, így például az Európai Parlament és a Tanács 2012/13/EU irányelve (2012. május 12) a büntetőeljárás során a tájékoztatáshoz való jogról. Rögzíti azokat a minimális elvárásokat, melyek a büntetőeljárás keretében a terheltek részére a jogaival, illetve a váddal kapcsolatosan kell alkalmazni. Az irányelv visszaül az Emberi Jogok Európai Egyezményére és a strasbourgi Emberi Jogi Bíróság esetjogára: az átfedő jogok vonatkozásában az irányelvben megfogalmazottakat az egyezménnyel és az emberi jogi bíróság döntéseivel összhangban kell értelmezni [preambulum (42)].

menedéket nyújtó Európa létrehozása, 5.) globális partnerség kialakítása a származási és tranzitországokkal. Uo. 37.

⁴¹ A jelentés kitért arra, hogy kb. csak a tagállamok fele (15) hajtotta végre (jól-rosszul) a kerethatározat átültetését, szinte ugyanannyi, mint ahány EU-s államban lépett hatályba a büntetőeljárás átadásáról szóló 1972. évi Európa Tanácsi Egyezmény.

⁴² „Ez a kerethatározat nem érinti a büntetőeljárások átadásáról szóló, 1972. május 15-én Strasbourgban aláírt európai egyezmény szerinti eljárásokat, valamint a büntetőeljárások tagállamok közötti átadásával kapcsolatos bármely egyéb megegyezést.”

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2012/C 326/01) újraszámozta az Európai Unióról szóló szerződést. Az Európai Tanács 2014. június 26–27-i ülésén Rómában elfogadott Következtetések körében a 2015–2020 időszakra a Stockholmi program utódaként az alábbi 3 prioritási terület fejlesztését irányozta elő a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló unió megteremtése felé vezető úton:⁴³ 1. Jobban kell kezelni a migrációt, annak valamennyi vonatkozásában. 2. Meg kell akadályozni a bűncselekményeket és a terrorizmust, és ezek ellen küzdelmet kell folytatni. 3. Javítani kell az igazságügyi együttműködést.

4. AZ EURÓPAI ÜGYÉSZSÉG INTÉZMÉNYE

Az EK felismerte azt a folyamatot, hogy a tagállami ügyészségek egyre nagyobb szerepet játszanak a nemzetközi bűnügyi együttműködésben az állami büntetőhatalom gyakorlása körében.⁴⁴ Az 1990-es évek közepén kidolgozott Corpus Iurisban⁴⁵ került kifejtésre először egy, az európai viszonylatokban formálódó bűnözés hatékony, gyors és koordinált üldözésére egy európai léptékű nyomozásfelügyelet és vádképviselőt elképzelése. A gondolat megvalósulása felé az első jelentős lépést az Európai Unióról szóló szerződés jelentette, melynek 86. cikk (1) bekezdése hatalmazta fel az Európai Tanácsot arra, hogy egyhangú döntésével a parlament jóváhagyása esetén az Eurojustból létrehozza az Európai Ügyészséget.

A Corpus Iuris egy, az EU pénzügyi érdekeinek védelmére született európai büntető törvénykönyvi és büntetőeljárás jogi jogszabálytervezet volt, mely azonban jogszabályi formát sosem nyert. A Corpus Iuris a közösségi költségvetés sérelmére elkövetett csalási tényállásokat diverzifikáltan fogalmazta meg.⁴⁶ A kidolgozott tényállások⁴⁷ kapcsán megfogalmazódott három eljárási alapelv az európai territorialitás, a bírói kontroll és a kontradiktórius eljárás volt, melyek közül az első tette szükségessé önálló EU-s intézményként felállítani egy olyan európai ügyészséget, mely független mind az EU intézményrendszerétől, mind a tagállamoktól. A koncepció szerint a tagállami bíróság lenne első fokon az illetékesen

⁴³ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/143493.pdf EUCO79/14 I. melléklet, 19.

⁴⁴ M. NYITRAI PÉTER: *Nemzetközi és Európai Büntetőjog*. 2006, Osiris Kiadó, Budapest, 258.

⁴⁵ Miraille Delmas-Marty egyetemi professzor és munkacsoportja alkotta meg. KISS ANNA: *Nehézkes az Európai Ügyészség születése*. 2016, Jogász/Világ, Wolters Kluwer Kft.

⁴⁶ Így a piacspekulációt, a korrupciót, a hivatali visszaélést, a hűtlen kezelést, a hivatalitok-sértést, a pénzmosást és a bűnszövetkezetet. KISS: i. m.

⁴⁷ Ezek a piac manipulálása, eurocsalás, vesztegetés, hivatali visszaélés, hűtlen kezelés, hivatalitok-sértés, pénzmosás, orgazdaság, bűnszövetség létrehozása. KARSAI KRISZTINA: *Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései*. 2004, KJK-Kerszöv, Budapest, 43.

eljáró bíróság, míg a jogorvoslatot már az Európai Bíróság látná el. A Corpus Iuris tehát mind anyagi jogi, mind eljárásjogi javaslatokat megfogalmazott.⁴⁸

A Corpus Iuris elképzelését a bizottság által 2001 decemberében kiadott „Zöld Könyv” gondolta tovább. Részben eltért a Corpus Iuris téziseitől,⁴⁹ de továbbra is kiállt egy új, önálló EU-s ügyészség mellett. A koncepció része a *forum shopping*, vagyis, hogy az Európai Ügyész azt követően, hogy összegyűjtött minden mentő és minden terhelő bizonyítékot, ott indítson eljárást, ahol „*jobb esély van az elkövetők elleni fellépésre*”.⁵⁰

2003-ban felmerült az európai delegált ügyész, egy decentralizált struktúrában működő Európai Ügyészség megalkotása. A Lisszaboni Szerződés ezen „zökkenő” ellenére továbbra is kiállt az önálló Európai Ügyészség gondolata mellett. Időközben egyre nagyobb méreteket öltöttek az EU-ban a közösségi pénzekkel kapcsolatos csalások, melyek megakadályozására az OLAF és az Eurojust már nem bizonyult kellően hatékony fegyvernek.⁵¹

A tanács 2013. július 17-én fogadta el azt a rendelettervezetet,⁵² amely az ügyészség mellett az önálló Eurojustot is fenntartja, melynek a továbbiakban azt a feladatot szánta, hogy „*technikai és operatív támogatást nyújt mivel az illetékes nemzeti hatóságoknak szükségük van a nyomozási tevékenységük koordinálásának elősegítésére*”.⁵³

A tervezet a decentralizált, külön önálló struktúrával rendelkező Európai Ügyészség mellett tört lándzsát azzal, hogy a tagállamok delegálnak ügyészeket a tényleges munkák ellátására, akik a tagállami ügyészségi jogviszonyuk mellett EU-s ügyészségi jogviszonyt is szereznek, de ezen minőségükben csak az EU-s

⁴⁸ LIGETI KATALIN: *Büntetőjogi és bünyügyi együttműködés az Európai Unióban*. 2004, KJK-Kerszöv, Budapest, 155–156.

⁴⁹ Például a Corpus Iuris a büntetőjog általános része vonatkozásában javasolt nagyobb fokú harmonizálást, míg a Zöld Könyv koncepciója ennél visszafogottabb: a harmonizációt a Közösségek pénzügyi védelmére akarja csak szűkíteni. FODOR BEA – ÜKÖS GABRIELLA – KISS ANNA (ford.): Az EB Zöld Könyve a Közösség pénzügyi érdekeinek védelméről, valamint az Európai Ügyész intézményének felállításáról VI. rész. *Ügyészek Lapja* 11. évfolyam 2004/6., 86.

⁵⁰ FODOR BEA – ÜKÖS GABRIELLA – KISS ANNA (ford.): Az EB Zöld Könyve a Közösség pénzügyi érdekeinek védelméről, valamint az Európai Ügyész intézményének felállításáról IV. rész. *Ügyészek Lapja* 11. évfolyam 2004/4., 87.

⁵¹ Például 1999-ben – becslések szerint elérték a 413 millió eurót (FODOR BEA – ÜKÖS GABRIELLA – KISS ANNA (ford.): Az EB Zöld Könyve a Közösség pénzügyi érdekeinek védelméről, valamint az Európai Ügyész intézményének felállításáról I. rész. *Ügyészek Lapja* 11. évfolyam 2004/1., 86. az 2011-ben pedig már meghaladták a 600 millió eurót. POLT: (2013) 99.

⁵² 2013. július 17., COM (2013)534 final, 2013/0255 (APP).

⁵³ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2017/1371 irányelve (2017. július 5.) az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás ellen büntetőjogi eszközökkel folytatott küzdeletről 15. cikk. (1).

ügyészségnek vannak alávetve.⁵⁴ A kettős alávetés kapcsán fennálló tagállami személyi függés garanciáit a tervezet igyekszik megteremteni,⁵⁵ azonban álláspontom szerint mindez nem elegendő. A tervezet 6. cikk (6) bekezdése lehetővé teszi azt, hogy a delegált ügyész párhuzamosan belső tagállami ügyészi tevékenységet is ellásson, aki legfeljebb csak jelezheti az Európai Ügyésznek a feladatköri összeütközéseket, aki „*az illetékes nemzeti vádhatóságokkal folytatott konzultációt követően, az Európai Ügyészség nyomozási és vádemelési tevékenységének ellátása érdekében utasíthatja őket, hogy az e rendeletről eredő feladataikat helyezték előtérbe*”. Tehát az adott tagállam egy kényes ügyön dolgozó serény ügyészt leterhelhet tagállami ügyekkel, aki így képtelen lesz kellően ellátni az EU-s feladatait, és a helyzetet az Európai Ügyész – a tagállam magatartásának változatlanlansága esetén – csak úgy tudja feloldani, ha a tervezet 8. cikk (4) bekezdése alapján felmenti a delegált ügyészt – aki lehet, hogy csak egyedül van az adott tagállamból – azért, hogy újat neveztesen ki, hiszen a kinevezési feltételeknek nem felel meg már a belső tagállami ügyeinek leterheltsége miatt. Ez ideális időhúzás, miközben az EU-s ügyészségi határidők telnek...

A tervezet tehát nem védi kellően a delegált ügyészeket, így pedig maga a büntetőjogi felelősségre vonási eljárás is megakasztható. Habár a bizottság az adott tagállammal szemben indíthat ugyan köteleességszegési eljárás, melynek eredményeképp évek múlva lehet, hogy lesz egy erőtlen elmarasztalás, de addig a büntetőeljárás olyan sérelmet szenvedhet (határidők lekésése, elévülés⁵⁶ stb.), mely egy taktikai érzékkel megáldott – és esetleg még érdekeltnek is minősülő – tagállami kormányzat számára vonzóvá teheti ezt a taktikát...

2017 áprilisában az EU 16 tagállama⁵⁷ bejelentette, hogy *fokozott együttműködési* eljárás keretében kívánja az Európai Ügyészséget létrehozni – ha a tagállamokkal konszenzusra nem tudnak jutni. A tervezet végső elfogadására is – figyelemmel többek között Magyarországra kimaradására is – megerősített együttműködés keretében került sor.

⁵⁴ POLT PÉTER: Az Eurojust és az Európai Ügyész Tendenciák, kérdések, alternatívák és lehetőségek. Habilitációs tézisek. 2016, Budapest, PPKE-JÁK, 33.

⁵⁵ LÁRIS LILIANA: Az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló rendelettervezet és a Velencei Bizottság által megfogalmazott európai standardok. 2014, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Budapest, 135.

⁵⁶ A Tervezet 28. Cikk (1) d) pontja kimondja, hogy eljárás megszüntetési ok, ha „*a vádemelésre vonatkozó, törvényes nemzeti elévülési idő lejárt*”.

⁵⁷ A 16 ország: Belgium, Bulgária, Horvátország, Ciprus, Csehország, Németország, Görögország, Spanyolország, Finnország, Franciaország, Litvánia, Luxemburg, Portugália, Románia, Szlovénia és Szlovákia. Országgyűlés Hivatala – Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság – Képviselői Információs Szolgálat: Az Európai ügyészség. *Infójegyzet* 2017. június 6. 2017/48., 2.

Az elfogadott modell szerint az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozik 1. az unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények tetteinek és részeseinek felkutatása, 2. velük szemben a nyomozás lefolytatására és a bíróság elé állításuk, végül pedig 3. a megfelelő tagállami hatáskörrel rendelkező bíróságok előtt a vád képviselése.⁵⁸

5. KONKLÚZIÓ

Az uniós bűnügyi együttműködés jelenleg négy területen zajlik. Az első területet az uniós szervezetek, ügynökségek alkotják, melyek az EU-n belüli büntető igazságszolgáltatás javítását szolgálják. A második terület részeként olyan megállapodások szerepelnek, amelynek célja az uniós tagországok bűnüldöző szervezetei közötti együttműködések javítása. A harmadik terület olyan megállapodások alkotják, amelyek az uniós országok bíróságait és más hatóságait *kötelezik* arra, hogy végrehajtsák az EU más tagországaiban lévő és arra jogosult szervek által kiadott ítéleteket és utasításokat. (Például az európai elfogatóparancs.) A negyedik területet megállapodásainak célja az uniós tagállamok tételes büntető anyagi és eljárásjogának közelítése. Az anyagi jogi közelítés lényege az, hogy megkövetelik bizonyos cselekmények (például terrorizmus) megfelelő szankciókkal való büntetését. Az eljárásjogi közelítés pedig például a bűncselekmények áldozatainak vagy a vádlottak számára biztosított minimális jogok meghatározásával zajlik.

Míg az OLAF a külső államokra is kiterjedő vizsgálataival aktív részesévé válik a kereskedelem alakításának is, az Eurojust a bűnügyi együttműködés elmélyítése körében, a mind hatékonyabb közös bűnüldözés érdekében jár el, és az így kialakuló tapasztalatok segítik az igazságügyi igazgatás, kormányzás fejlődését. Az OLAF a vizsgálati jelentéseivel, a megfogalmazott ajánlásaival, illetve a jogszabálytervezetekkel kapcsolatos véleményezésével pedig a gazdasági, pénzügyi, kereskedelmi, büntetőjogi jogszabályalkotásra és a nemzetközi kapcsolatok fejlődésére is ráhatással van.

Az Európai Ügyészség a jelenlegi állapot szerint még távol áll egy kikezddhetetlen és hatékony EU-s intézménytől, és sok eljárási és garanciális problémát kell még lefektetni ahhoz, illetve leküzdeni addig, amíg megjelenhetnek az első európai (delegált?) ügyészek a tagállami bíróságok előtt. A még leküzdendő problémák nagyságát jól mutatja az, hogy az Európai Ügyészség pusztán létével komoly szuverenitáscsorbólásként merül fel a tagállamok oldaláról a nyomozásfelügyelet és a vádmonopólium megtörésével. Az Európai Ügyészség hatáskörébe tartozó ügyek ráadásul magukban hordozzák az adott tagállam kormányzati szerveinek és tisztviselőinek büntetőjogi felelősségének vizsgálatát is, mely igencsak ellen-

⁵⁸ Uo. 2.

érdekelte teheti az adott kormányzatot mind az Európai Ügyészséghez való csatlakozás, mind az európai ügyészek munkájának előmozdításában (vagy nem akadályozásában).

Egyetértek a Zöld Könyvvel,⁵⁹ mely szerint szükséges az európai büntetőeljárás egységesítése, vagy – és itt a Zöld Könyvön túl lépve: ez lenne a célszerűbb – egy közös európai Btk. megfogalmazása a közösségi bűncselekményekről, mely bűncselekmények kapcsán külön büntetőeljárás kódex felállítására.

Az Európai Ügyészség a jelen formájában habár a pusztán létevel előrelépést jelent, de az általa elvégzendő feladathoz képest erőtlenséget mutat, és ezen helyzetet a már meglévő intézmények a jelen állapotában nem fogják tudni kiegyensúlyozni. Az EU-s szintű büntető-felelősségre vonás hatékonysága valószínűleg még messze el fog maradni a tagállamokétól.

6. FORRÁSOK

- [1.] BARTKÓ, RÓBERT: *A terrorizmus és a politikai bűncselekmény kapcsolata az 1856-os belga merényleti záradék relációjában*. 2004, Sectio Juridica et Politico, Miskolc, Tomus XXII.
- [2.] BARTKÓ RÓBERT: *A terrorizmus elleni küzdelem kriminálpolitikai kérdései*. 2011, Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr.
- [3.] BASSIONI, M. CH.: The political offense exception in extradition law and practice. In BASSIONI, M. CH. (ed.): *International Terrorism and Political Crimes*. 1975, Charles C. Thomas Publisher, Springfield.
- [4.] BUSCH BÉLA (szerk.): *Büntetőjog Általános rész*. 2014, HVG-ORAC, Budapest.
- [5.] BLUTMAN LÁSZLÓ: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. 2014, HVG-ORAC, Budapest.
- [6.] CZIGLER DEZSŐ TAMÁS – HORVÁTHY BALÁZS: A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség jogforrásainak feltárása. In *Jog Állam Politika* 2. 2011, Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar, Győr.
- [7.] FAZEKAS JUDIT: Bel- és igazságügyi együttműködés az Európai Unióban – a hágai programtól a stockholmi programig. In *Kriminológiai tanulmányok* 49. 2012, Országos Kriminológiai Intézet, Budapest.
- [8.] FEJES PÉTER: *Az Európai büntetőjogi integráció erősítésének lehetőségei és akadályai*. Doktori értekezés. 2008, Budapest. http://phd.lib.uni-corvinus.hu/405/1/fejes_peter.pdf (2017. 06. 10.)
- [9.] FODOR BEA – ÜKÖS GABRIELLA – KISS ANNA (ford.): Az EB Zöld Könyve a Közösség pénzügyi érdekeinek védelméről, valamint az Európai Ügyész intézményének felállításáról I. rész. *Ügyészek Lapja* 11. évfolyam 2004/1.

⁵⁹ FODOR BEA – ÜKÖS GABRIELLA – KISS ANNA (ford.): Az EB Zöld Könyve a Közösség pénzügyi érdekeinek védelméről, valamint az Európai Ügyész intézményének felállításáról VI. rész. *Ügyészek Lapja* 11. évfolyam 2004/8., 80.

- [10.] FODOR BEA – ÜKÖS GABRIELLA – KISS ANNA (ford.): Az EB Zöld Könyve a Közösség pénzügyi érdekeinek védelméről, valamint az Európai Ügyész intézményének felállításáról IV. rész. *Ügyészek Lapja* 11. évfolyam 2004/4.
- [11.] FODOR BEA – ÜKÖS GABRIELLA – KISS ANNA (ford.): Az EB Zöld Könyve a Közösség pénzügyi érdekeinek védelméről, valamint az Európai Ügyész intézményének felállításáról VI. rész. *Ügyészek Lapja* 11. évfolyam 2004/6.
- [12.] FODOR BEA – ÜKÖS GABRIELLA – KISS ANNA (ford.): Az EB Zöld Könyve a Közösség pénzügyi érdekeinek védelméről, valamint az Európai Ügyész intézményének felállításáról VI. rész. *Ügyészek Lapja* 11. évfolyam 2004/8.
- [13.] GYENEY LAURA: *Legális bevándorlás az Európai Unióba, különös tekintettel a családi élet tiszteletben tartásának jogára*. Doktori értekezés. 2011, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, védés időpontja: 2011. 09. 15.
- [14.] KARSAI KRISZTINA: *Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései*. 2004, Budapest, KJK-Kerszöv.
- [15.] KERTÉSZ JUDIT: Az uniós tagállamok közötti igazságügyi együttműködés, különös tekintettel az Europolra. *De iuris prudentia et iure publico* VIII. évfolyam, 2014/1.
- [16.] KISS ANNA: Nehézkes az Európai Ügyészség születése. *Jogász/Világ* Wolters Kluwer Kft., 2016. március 3. <https://jogaszvilag.hu/rovatok/vilagjogasz/nehezkes-az-europai-ugyeszseg-szuletese> (2017. 11. 08.)
- [17.] LÁRIS LILIÁNA: *Az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló rendelettervezet és a Velencei Bizottság által megfogalmazott európai standardok*. 2014, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Budapest.
- [18.] LIGETI KATALIN: *Büntetőjogi és bűnügyi együttműködés az Európai Unióban*. 2004, KJK-Kerszöv, Budapest.
- [19.] M. NYITRAI PÉTER: *Nemzetközi és Európai Büntetőjog*. 2006, Osiris Kiadó, Budapest.
- [20.] NAGY KLÁRA: *Az Európai Unió keretében megvalósuló bűnmegelőzési célú adatkezelések: a rendőrségi együttműködés adatvédelmi összefüggései*. 2014, Campus, Budapest–Pécs.
- [21.] POLT PÉTER: *Az Eurojust és az Európai Ügyész Tendenciák, kérdések, alternatívák és lehetőségek*. Habilitációs tézisek. 2016, PPKE-JÁK, Budapest.
- [22.] Országgyűlés Hivatala – Közgyűjteményi és Közművelődési Igazgatóság – Képviselői Információs Szolgálat: *Az Európai ügyészség*. Infojegyzet, 2017. június 6. 2017/48.
- [23.] OLAF 8/2016 sz. sajtóközlemény 2016. május 31. https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2016_en.pdf (2017. 10. 12.)
- [24.] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/143493.pdf EUCO79/14 (2017. 06. 10.)
- [25.] <http://www.eurojust.europa.eu/about/structure/administration/Pages/AD-office.aspx> (2017. 10. 08.)

6. JOGSZABÁLYI FORRÁSOK

- [1.] A Párizsban, 1957. december 13-án kelt, európai kiadatási egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvei
- [2.] A Strasbourgban, 1959. április 20-án kelt, a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló európai egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyve
- [3.] A Strasbourgban, 1983. március 23-án kelt, az elítélt személyek átszállításáról szóló egyezmény
- [4.] Együttes fellépés (1996. április 22.), amelyet a Tanács az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján fogadott el, az összekötő tisztviselőknek az Európai Unió tagállamai közötti igazságügyi együttműködés javítása céljából történő cseréjére vonatkozó keretrendszerről (96/277/IB)
- [5.] Amszterdami Szerződés az európai unióról szóló szerződés, az európai közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról k1 cikk (Az Európai Közösségek Hivatalos Lapja C 340. szám, 1997. 11. 10.)
- [6.] A Strasbourgban, 1983-ban kelt Az elítélt személyek átszállításáról szóló egyezmény 1997. december 18-án kelt kiegészítő jegyzőkönyv
- [7.] EU Convencion on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union
- [8.] Együttes fellépés (1998. június 29.), amelyet a Tanács az Európai Unióról szóló szerződés K.3. cikke alapján fogadott el, az Európai Igazságügyi Hálózat létrehozásáról (98/428/IB)
- [9.] Az Európai Csaláselleni Hivatal (OLAF) létrehozásáról szóló 1999/352/EK, ESZAK, Euratom határozat
- [10.] Az Európai Unió Tanácsa 2002/584/ib kerethatározata az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról
- [11.] Az Európai Unió Tanácsa határozata a bűnözés súlyos formái elleni fokozott küzdelem céljából az Eurojust létrehozásáról (2002/187/IB)
- [12.] Az Európai Bizottság com (2004) 401 közleménye az Európai Tanácsnak és a Parlamentnek a szabadság, biztonság és igazságosság övezete: a tamperei program mérlege és az új iránymutatások (Brüsszel, 2.6.2004) [sec(2004)680 et sec(2004)693]
- [13.] Európai Tanács 2006. december 18-án elfogadott 2006/960/IB számú kerethatározata az Európai Unió tagállamainak bűnüldöző hatóságai közötti, információ és bűnüldözési operatív információ cseréjének leegyszerűsítéséről
- [14.] Az Európai Unióról szóló szerződés (EMUSZ 82–96. cikk)
- [15.] Az Európai Unió Tanácsa által 2005/C 53/01 számon megalkotott Hágai Program
- [16.] A Tanács és a Bizottság cselekvési terve az Európai Unióban a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése megerősítéséről szóló hágai program végrehajtásáról (2005/C 198/01)
- [17.] A Tanács állásfoglalása (2009. november 30.) a büntetőeljárásokban a gyanúsítottak vagy vádlottak eljárási jogainak megerősítését célzó ütemtervről (EGT-vonatkozású szöveg) 2009/C 295/01
- [18.] Az Európai Parlament és a Tanács 2012/13/eu irányelve (2012. május 22.) a büntetőeljárás során a tájékoztatáshoz való jogról
- [19.] Az Európai Parlament és a Tanács 2014/41/Eu Irányelve a büntetőügyekben kibocsátott európai nyomozási határozatról (2014. április 3.)

- [20.] Az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2012. évi CLXXX. törvény
- [21.] A Párizsban, 1957. december 13-án kelt, európai kiadatási egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvei kihirdetéséről szóló 1994. évi XVIII. törvény
- [22.] A Strasbourgban, 1959. április 20-án kelt, a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló európai egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló 1994. évi XIX. törvény
- [23.] A Strasbourgban, 1983. március 23-án kelt, az elítélt személyek átszállításáról szóló egyezmény kihirdetéséről szóló 1994. évi XX. törvény
- [24.] A Strasbourgban, 1983-ban kelt Az elítélt személyek átszállításáról szóló egyezmény 1997. december 18-án kelt kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2001. évi LXVII. törvény
- [25.] Az Európai Unió tagállamai közötti kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló, 2000. május 29-én kelt egyezmény és az egyezmény 2001. október 16-án kelt kiegészítő jegyzőkönyve kihirdetéséről szóló 2005. évi CXVI. törvény
- [26.] Az Európai Unióról szóló Szerződés K.3. cikkén alapuló, az Európai Rendőrségi Hivatal létrehozásáról szóló, 1995. július 26-án kelt Egyezmény (Europol Egyezmény) és Jegyzőkönyveinek kihirdetéséről, valamint a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény módosításáról szóló 2006. évi XIV. törvény
- [27.] Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvény

Folytatólagosság – res iudicata az embercsempészésnek rövid időközönként, különböző (bűnszövetség) bűnszervezet tagjaként történő többszöri elkövetése esetén

Zsirai Veronika

Széchenyi István Egyetem
Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar
Bűnügyi Tudományok Tanszék
e-mail: veronika.borbely83@gmail.com

Absztrakt

A tanulmány azt a jogi okfejtést tartalmazza, melyből megállapítható, hogy miért nem lehet folytatólagos az embercsempészés elkövetése, és az egyes utóbb ismertté vált részcselekmény miért nem eredményez res iudicatát akkor, amikor a terhelt rövid időközönként más (bűnszövetséghez) bűnszervezethez csatlakozva többször követi el az embercsempészést.

Kulcsszavak: bűnszervezet, embercsempészés, folytatólagosság, res iudicata

1. BEVEZETÉS

Amennyiben az elkövető az embercsempészés büntettét egységes akaratelhatározással, rövid időn belül, többször követi el, akkor „az azonos sértett sérelmére” elkövetés hiányában is megállapítható a bűncselekmény folytatólagos elkövetése. A folytatólagosság megvalósulásának az a kritériuma, mely szerint a folytatólagosság azonos sértett esetén állapítható meg, csupán a természetes vagy jogi személy sérelmére megvalósított cselekmények esetén van jelentősége.¹

Jelen tanulmány célja annak a problémának a felvetése, hogy abban az esetben is fennáll-e az embercsempészés folytatólagos elkövetése, és az egyes utóbb ismertté vált részcselekmény vonatkozásában ítélet dolgot eredményez-e a korábban megvalósított részcselekményt elbíráló jogerős bírósági ítélet, ha a terhelt rövid időközönként más (bűnszövetséghez) bűnszervezethez csatlakozva többször követi el az embercsempészést.

¹ BH2008.319, 4/2005. BJE határozat.

2. FOLYTATÓLAGOSAN ELKÖVETETT EMBERCEMPÉSZÉS

A Legfelsőbb Bíróság, 2012. január 1. napjától Kúria (továbbiakban Kúria) BH2008.319.számú döntése szerint az elsőfokú bíróság II. r. terhelt bűnösségét az államhatár átlépéséhez üzletszerűen segítséget nyújtva folytatólagosan, társtettesként, bünszervezetben elkövetett embercsempészség büntetéseben állapította meg, I., III. és IV. rendű terheltek elítélését a felvizsgálati indítvány nem érintette.

A határozatban rögzített tényállás lényege szerint 2005-ben II. r. terhelt részt vett egy túlnyomórészt moldáv férfiak által működtetett embercsempész-szervezet tevékenységében. A szervezet vezetői közé tartozott az ügyben felelősségre vont I. r. és III. r. terhelt is, valamint egy V. és Zs. néven azonosított személy. II. r. terhelt ennek a bünszervezetnek a tagjaként 2005. október 22. napján szállított moldáv nemzetiségű, illegális migránsokat Budapestről a szlovén határig, ahol a két migráns kiszállt, és a zöldhatáron haladtak Szlovénia felé. II. r. terhelt hétvégi házáat az embercsempészség bünszervezet rendelkezésére bocsátotta azért, hogy ott az illegális migránsokat ideiglenesen elszállásolják. 2005. december 12-én és 2005. december 13-án szintén moldáv illegális migránsokat szállásoltak el II. r. terhelt hétvégi házában, akik négy nap elszállítás után kerültek továbbszállítására szlovén, majd olasz területre. 2006 januárjában 13 moldáv nemzetiségű illegális migránst szállásoltak el II. r. terhelt hétvégi házában, ahonnan 2006. február 20. napján kísérelték meg tovább szállítani őket Szlovénián át Olaszországba.

3. RES IUDICATA A BŰNCSELEKMÉNY EGYSÉGBE TARTOZÓ CSELEKMÉNY ELBÍRÁLÁSA ESETÉN

A bűncselekmény egységébe tartozó cselekmény elbírálásáról és az egységébe tartozó rész-cselekménnyel kapcsolatos vádemelés, illetőleg perújítás lehetőségéről szóló 6/2009. BJE határozat értelmében amennyiben a bíróság a vád tárgyává tett és bűncselekmény egységébe tartozó cselekményt jogerősen elbírálta, határozata a bűncselekmény tekintetében res iudicatát eredményez. A Be. 6. § (3) bekezdés d) pontjára figyelemmel nincs helye újabb vádemelésnek olyan rész-cselekmény miatt, amely a már elbírált bűncselekmény egységébe tartozik, de nem képezte a jogerős határozatban megállapított tényállás részét.

A határozatban rögzítésre került az is, hogy Kúria gyakorlata következetes abban, miszerint az olyan bűncselekmények tekintetében, amely időben egymástól elkülönülő rész-cselekményekkel valósul meg, a bíróság jogerős határozatának cselekményegységet teremtő határozata van. A jogerős határozat a megszületéséig terjedő időszak tekintetében a cselekményegységet behatárolja és lezárja. Az ezt követő időszakban esetleg továbbra is megvalósuló újabb rész-cselekmények pedig

már egy újabb rendbeli bűncselekmény megállapításának az alapjául szolgálhatnak. Ennek megfelelően a joggyakorlat a folytatólagosság egységébe tartozó cselekmények tekintetében is ezt a megoldást követi.

4. A BŰNSZÖVETSÉG, BŰNSZERVEZET FOGALMA

A bűnszövetség fogalmának megalkotása az 1950-es évekre tehető, mindez azonban néhány évtized múlva már kevésnek bizonyult a szervezett bűnözés veszélyesebb formái elleni hatékony fellépésre, azonban a szervezett bűnözés elleni további szigorúbb fellépésben a gyakorlat megelőzte a jogalkotást. Az azóta hatályon kívül helyezett Legfelsőbb Bíróság 1995. februári 154. számú Büntető Kollégiumi Állásfoglalásának 2001. szeptember 9. napján hatályos szövegezése szerint „a társas bűnelkövetés sajátos formája a szervezett bűnözés. Megkülönböztető jegye a bűnözés céljára létrehozott jól tagolt és irányított konspiratív szervezet, amely a bűnözést folyamatosan üzleti vállalkozásként űzi, és gyakran monopolhelyzetet alakít ki bizonyos bűncselekmények elkövetésére. Jellemző lehet a bűncselekmények pontos megtervezése és végrehajtása, a részfeladatok munkamegosztásban való végrehajtása, a részfeladatokra specialisták alkalmazása, a tanúk, sértettek, érdekelték megfélemlítése, az árulás megtorlása, az ellenfelekkel való leszámolás; gyakran rendelkeznek nemzetközi kapcsolatokkal. E bűnelkövetési mód kiemelkedő veszélyessége miatt nyomatékos súlyosító körülmény, ha az ügyben a szervezett bűnözés ismérveit lehet megállapítani, és az elkövető ennek részeként hajtotta végre a bűncselekményét.”² A 154. számú Büntető Kollégiumi Állásfoglalás helyébe lépő 56/2007. BK vélemény már nem ilyen részletesen tartalmazza súlyosító körülményként a csoportos elkövetést, hiszen bűnszövetség vagy bűnszervezet megállapításánál ez a kétszeres értékelés tilalmába ütközne.

A bűnszervezet fogalma először 1997-ben került bele az akkor hatályos 1978. évi IV. büntető törvénykönyvbe. A döntés jogpolitikai célja világos volt. A bűnözés mind kiterjedtebbé és veszélyesebbé válásával egyre sürgetőbb igény fogalmazódott meg elsősorban a gyakorló bűnüldözők részéről, hogy az eddigi súlyosabb fenyegetést jelentő, de számos területen már nem kielégítő hatékonyságú felelősségre vonást eredményező társas elkövetési alakzatokon kívül lehetőség nyíljon a szervezett bűnözés kidolgozottabb, veszélyesebb formái elleni eredményes fellépésre is. A ma is hatályos szabályozást 2001-ben alkották meg.³

A bűnszövetség és a bűnszervezet fogalma nem az egyes bűncselekmények tényállási elemei között található meg, hanem az értelmező rendelkezések között.

²TÓTH MIHÁLY: A bűnszervezeti elkövetés szabályozásának kanyargós útja. *Magyar Jog*, Tóth Mihály (szerk.), 2015/1. szám, 1–10.

³Uo. 3, 5.

A Btk. 459. § (1) bekezdés 1. pontja szerint bűnszervezet a három vagy több személyből álló, hosszabb időre szervezett, összehangoltan működő csoport, amelynek célja ötévi vagy ezt meghaladó szabadságvesztéssel büntetendő szándékos bűncselekmények elkövetése. A Btk. 459. § (1) bekezdés 2. pontja szerint bűnszövetség akkor létesül, ha két vagy több személy bűncselekményeket szervezeten követ el, vagy ebben megállapodik, és legalább egy bűncselekmény elkövetését megkísérlik, de nem jön létre bűnszervezet.⁴

Az embercsempészás bűncselekményét általában szervezeten, azon belül is bűnszervezet tagjaként követi el az elkövető, hiszen ahhoz, hogy a migránsok illegálisan eljussanak a célországba, több ország határát kell átlépniük, így ennek embercsempészek segítségével való megvalósítására egy összehangoltan, minden részletre kiterjedő, jól megszervezett nemzetközi bűnszervezet keretében van reális lehetőség. A bűnszervezetben elkövetett embercsempészás bűncselekményét azonban *az általában bűnszervezetben elkövetett bűncselekmények közül nem minden* esetben lehet bizonyítani.

5. BŰNSZÖVETSÉGBEN/BŰNSZERVEZETBEN ELKÖVETETT EMBERCSEMPÉSZÉS FOLYTATÓLAGOSSÁGA

A Kúria az ismertetett döntésében rögzítette, hogy az embercsempészás folytatólagosan is elkövethető. A határozatban rögzített tényállás alapján II. r. terhelt az embercsempészt *ugyanannak a bűnszervezetnek* a tagjaként, folyamatosan követte el. A folytatólagosan elkövetett embercsempészás esetében tehát az utóbb felderített részselekmény miatt, amely a már elbírált bűncselekmény egységébe tartozik, de nem képezte a jogerős határozatban megállapított tényállás részét, nem vádemelésnek, hanem perújításnak van helye.

Az embercsempészás szervezett formája általában meghaladja a bűnszövetség szintjét, azonban a folytatólagosság szempontjából szükséges a különböző bűnszövetségekben történő elkövetés vizsgálata is, tekintettel arra, hogy az embercsempészás minősített esete a bűnszövetségben történő elkövetés. A bűnszervezet, mintegy „külső” minősítő körülményként található a hatályos Btk.-ban, azzal, hogy ellentétben a bűnszövetséggel mint minősítő körülménnyel valamennyi öt évet meghaladó bűncselekmény elkövethető bűnszervezetben.

A bűnszervezetben vezetőként, közbelső szervezőként elkövetett embercsempészás köztudomás szerint is jól jövedelmező, virágzó volta miatt elfordulhat az, hogy ugyanaz az elkövető más bűnszervezethez csatlakozik rövid időn belül, és annak keretében folytatja tovább az embercsempészt, mivel a korábbi felszá-

⁴ POLT PÉTER (szerk.): *Új Btk. kommentár 8. kötet*. 2013, Nemzeti Közsolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 309–318.

molta a nyomozó hatóság, vagy elszámolási, esetleg más vita miatt egyszerűen csak kilépett a korábbi bünszervezetből, és/vagy önállóan akart létrehozni és vezetni egy másik bünszervezetet.

Felmerülhet a kérdés abban a tekintetben, hogy fennáll-e az embercsempészás bűncselekmény folytatólagos elkövetésének valamennyi feltétele akkor, amennyiben a terhelt bizonyíthatóan *különböző* (bünszövetségek), *bünszervezetek* tagjaként követi el az embercsempészás bűncselekményét. Ebből kifolyólag pedig ítélt dolgot eredményez-e az olyan utóbb felderített embercsempészás, ami ugyan szoros tárgyi összefüggést mutat, azonban már más (bünszövetségek) bünszervezethez csatlakozva követi el a terhelt.

Amennyiben a jelenlegi bírói gyakorlatot követjük, akkor a válasz az, hogy sem a bünszövetség mint minősítő körülmény, sem pedig a bünszervezet mint súlyosító klauzula vizsgálata nem szükséges annak a megállapításához, hogy az embercsempészás mikor követhető el folytatólagosan, hiszen akárhány bünszövetség, bünszervezet tagjaként követi el a terhelt az embercsempészést, abban az esetben is azt kell figyelembe venni, hogy az alapcselekmény ugyanolyan.

Azonban egyrészt az embercsempészás szervezett bűnözés keretében történő elkövetésének fokozott, növekvő társadalomra veszélyessége miatt, másrészt mivel a bünszövetségnek, bünszervezetnek mint több személyből álló bűnös kapcsolati formának az alaptényálláson felül quasi tényállási elemei vannak, a folytatólagosság fogalmi kritériumainak egyenként történő „újra” elemzése válhat szükségessé, nem érintve az azonos sértett sérelmére elkövetettség kritériumát, melynek vizsgálata sértett, passzív alany hiányában a korábban kifejtettek szerint az embercsempészás bűncselekmények esetében fogalmilag kizárt.

A hatályos Btk. 6. § (2) bekezdése alapján nem bűnhalmazat, hanem folytatólagosan elkövetett bűncselekmény az, ha az elkövető ugyanolyan bűncselekményt, egységes elhatározással, azonos sértett sérelmére, rövid időközönként többször követ el.

5.1. *Ugyanolyan bűncselekmény*

Ez a kritérium a folytatólagosság objektív ismérve. Ugyanolyan a bűncselekmény, ha a részcselekmények ugyanabban az alaptényállásba illeszkednek, az egyes cselekmények által sértett vagy veszélyeztetett jogi tárgy azonossága nem elegendő ahhoz, hogy folytatólagos egység létesüljön.⁵ A Btk. vonatkozó szakaszának értelmezéséből az következik, hogy a folytatólagos bűncselekmény nem bűnhalmazat,

⁵ AMBRUS ISTVÁN: *A bűncselekményi egység a magyar büntetőjogban*. PhD-értekezés. 2012, Szeged, 78.

hanem *egy bűncselekmény*, ennek megfelelően az azt megvalósító részcselekmények egyike sem valósíthat meg egy másik bűncselekményt.⁶

A jelenlegi gyakorlat szerint a minősítő (privilegizáló) körülmények eltérő alakulása a folytatólagos egység létrejötte szempontjából közömbös.⁷

Ezzel ellentétben azonban a hazai jogirodalomban Irk a folytatólagosság ismerveként a „hasznló módon ismételt” elkövetést is megkövetelte. Ezzel kifejezte azt, hogy az „ugyanolyan bűncselekmény” feltételét szigorú értelemben használja, ezért az alap- és minősített esetek egységbe foglalását nem találja helyeselhetőnek. Irk mellett hasonlóan vélekedett erről Vámbéry, a németeknél Liszt és Beling is.⁸ Korábban a magyar bírói gyakorlatban is előfordult olyan álláspont, amely a folytatólagosság egyéb feltételeinek a megléte mellett a cselekmények egyneműségét, tovább az elkövetési mód hasonlóságát is megkövetelte a folytatólagosság megállapíthatóságához.⁹ Ambrus szerint azonban törvényi indoka is van annak, hogy ha a terhelt a bűncselekmény akár alap-, akár minősített esetét valósítja meg, akkor is megvalósul az ugyanolyan bűncselekmény fogalmi kritériuma. Ezt többek között abból vezeti le, hogy a Btk. 5. §-a szerint a „bűncselekmény büntett vagy vétség”, és mivel sok bűncselekmény kapcsán az alapeset vétség, a minősített eset azonban már büntett, ezért a folytatólagosság egységébe mind az alap-, mind a minősített eset bevonható.¹⁰

A bűnszövetség és a bűnszervezet fogalmi elemei között található az, hogy a bűnszövetséget, bűnszervezetet kettő, illetve három vagy több személyből álló csoport alkotja, így más kettő, három vagy több személyből álló csoport más bűnszövetséget, bűnszervezetet hoz létre, azaz ha legalább egy személy nem azonos a két bűnszövetségi, bűnszervezeti tagok között, akkor már nem ugyanarról a szervezetről van szó. A bűnszövetség vagy a bűnszervezet megvalósulásához szükséges fogalmi elemek pedig további tényállási elemekkel töltik fel az embercsempészség alaptényállásának tényállási elemeit.

Ebből az a következtetés is levonható, hogy amennyiben a terhelt legalább kettő, más-más személyekből álló bűnszövetséghez vagy bűnszervezethez csatlakozva rövid idő alatt követi el az embercsempészség bűncselekményét, *akkor nem ugyanolyan bűncselekményt követ el, nem lesz a két elkövetés között szoros személyi és ebből következően időbeli összefüggés, azaz halmazat jön létre.*

Ambrus azon megállapításának pedig, hogy ugyanolyan bűncselekmény a „büntett” és a „vétség”, az embercsempészség vonatkozásában nincs relevanciája, hiszen az embercsempészség valamennyi alakzata büntett.

⁶ Uo. 78.

⁷ NAGY FERENC: *A Magyar Büntetőjog Általános Része*. 2004, Korona Kiadó, Budapest, 240.

⁸ AMBRUS: i. m. 79–80.

⁹ Uo. 81.

¹⁰ Uo. 78.

5.2. Egységes elhatározás

Az egységes elhatározás a folytatólagos bűncselekmény megvalósulásának szubjektív feltétele, melynek bizonyítása a legnehezebb, hiszen az elkövető tudattartalmának a feltárása szükséges annak megállapításához, hogy az elkövető tudta, hogy ugyanolyan bűncselekményt, ugyanazon sértett sérelmére, rövid időközönként többször fog elkövetni.¹¹ A bírói gyakorlat szerint nem szükséges, hogy az elkövető már az első cselekmény megvalósításakor elhatározza annak folytatását, elegendő, ha a különböző részecselekmények elkövetése azonos okra, motívumra vezethetők vissza.¹²

Ha a terhelt rövid idő alatt egy másik bűnszövetség vagy bűnszervezet tagjaként folytatja tovább az embercsempészt, akkor *nem biztos, hogy megállapítható az egységes elhatározás*, abban az esetben, ha a terhelt az új bűnszövetségbe, bűnszervezetbe való belépés elhatározását a meglévő bűnszervezet tagjaként, az ott kialakult helyzet következményeként (konfliktus, hatóság általi felszámolás) határozza el, nem pedig akkor, amikor az első bűnszervezethez csatlakozik.

5.3. Rövid időközönként, többszöri elkövetés

Az, hogy mennyi idő minősül rövid időköznek, azt a bírói gyakorlat alakította ki azzal, hogy olyan időköz tekinthető rövidnek, amikor még a két vagy több elkövetési idő között nem telt el annyi, hogy már az egységes akaratelhatározás ne legyen felismerhető.¹³ Embercsempészés bűncselekmény esetén a bírói gyakorlat szerint rövid időköz legfeljebb fél év. A többszöri elkövetés a szó értelmezéséből eredően legalább kétszeres elkövetést feltételez.

Ennek a fogalmi kritériumnak a vizsgálata csupán a teljesség igénye miatt szükséges, ugyanis a különböző (bűnszövetségben) bűnszervezetekben elkövetett embercsempészés esetében sem vitatható ennek a feltételnek a megvalósulása.

6. ÖSSZEZÉS, KONKLÚZIÓ

A szervezett formában elkövetett embercsempészesek egyre nagyobb számban jelennek meg, a jogalkotó 2015. szeptember 15. napjától a bűncselekmény valamennyi megvalósulásának büntetési tételét szigorította, ehhez igazodva így súlyosabban minősül a bűnszervezetben elkövetett embercsempészés bűncselekménye

¹¹ Uo. 95.

¹² Pécsi Ítéltábla Bf.II.87/2010/6. számú határozata.

¹³ AMBRUS: i. m. 118.

is, azonban még mindig egyre nagyobb a társadalmi igény a szervezett bűnözés elleni még szigorúbb és még hatékonyabb fellépésre.

Ez a tanulmány gondolatébresztő célt szolgál abban a tekintetben, hogy amennyiben a terhelt rövid időközönként különböző (bűnszövetségben) bűnszervezetben többször követi el az embercsempészás bűncselekményét, akkor az *ugyanolyan bűncselekmény, valamint az egységes akaratelhatározás* megvalósításának feltételét a fentieknek megfelelően, szigorúbban kellene értelmezni.

Azaz amennyiben a terhelt *2015 februárjától 2015 májusáig* bizonyíthatóan egy bűnszervezet tagjaként elköveti el azt, hogy Magyarország határait a jogszabályi rendelkezések megszegésével átlépő személyt vagy személyeket a jogszabályi rendelkezések megszegésével tovább szállít Nyugat-Európába, vagy átlépésükhöz egyéb, más módon segítséget nyújt, és emiatt *2016 decemberében* jogerősen elítéli, közben pedig a nyomozó hatóság felderíti azt, hogy a terhelt *2015 augusztusától* egy bizonyíthatóan másik bűnszervezet tagjaként szintén embercsempészt követett el, akkor ez az utóbb felderített cselekmény nem a 2015 februárjától 2015 májusáig elkövetett bűncselekmény részcselekményének tekinthető, hanem újabb bűncselekménynek, így ebben az esetben vele szemben nem perújításnak, hanem újabb vádemelésnek lehetne helye.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény
- [2.] A bűncselekmény egységébe tartozó cselekmény elbírálásáról és az egységébe tartozó részcselekménnyel kapcsolatos vádemelés, illetőleg perújítás lehetőségéről szóló 6/2009. BJE határozat
- [3.] A Kúria (Legfelsőbb Bíróság) hatályon kívül helyezett 154. számú Büntető Kollégiumi Állásfoglalása
- [4.] A Kúria (Legfelsőbb Bíróság) 56/2007. BK véleménye
- [5.] A Kúria (Legfelsőbb Bíróság) BH2008.319. számú döntése
- [6.] AMBRUS ISTVÁN: *A bűncselekményi egység a magyar büntetőjogban*. PhD-értekezés. 2012, Szeged
- [7.] NAGY FERENC: *A Magyar Büntetőjog Általános Része*. 2004, Korona kiadó, Budapest.
- [8.] POLT PÉTER (szerk.): *Új Btk. kommentár 8. kötet*. 2013, Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest.
- [9.] TÓTH MIHÁLY: *A bűnszervezeti elkövetés szabályozásának kanyargós útja*. *Magyar Jog*, Tóth Mihály (szerk.), 2015/1.

MUNKAJOGI SZEKCIÓ

A bírói gyakorlat válaszai a versenytildalmi megállapodás egyes rendelkezéseit érintő kérdésekre

Kiss Bettina Boglárka

Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Kar Munkajogi és Szociális Jogi Tanszék
e-mail: kiss.bettina6@gmail.com

Absztrakt

A versenytildalmi megállapodás a felek szabad akaratán nyugvó, önálló megállapodás, amely a munkaviszonnyal szoros összefüggésben áll. A jelenleg hatályos munka törvénykönyve precízebben, több részletre kiterjedően szabályozza a jogintézményt, azonban a bírói gyakorlat szerepe máig elvitathatatlan. Az abban kimunkált garanciák hatással vannak a megállapodás érvényességére is, így a felek az akaratszabadságuk mellett is kötelesek figyelembe venni azokat. A vizsgált tartalmi elemek nehézséget okoznak a gyakorlatban, számos jogalkalmazási kérdés merül fel a vonatkozásukban, így a bírói gyakorlat nagymértékben hozzájárulhat a felvetődő kérdések megválaszolásához is.

Kulcsszavak: *elállás, ellenérték, jogos gazdasági érdek, tilalmazott magatartások*

1. BEVEZETÉS

A versenytildalmi megállapodás sokszínű, különböző jogi természetű dilemmákkal övezett jogintézmény, melynek részletkérdéseire a hatályos munkajogi szabályozás nem feltétlenül tér ki. Számos megválaszolatlan, a munkajogot távolabbról érintő kérdéssel¹ szembesülhet az a munkáltató, aki jogos gazdasági érdekének védelmét e megállapodással hosszabbítaná meg a munkavállalóval létesített munkaviszonyt követően. Például a gyakorlatban a jogos gazdasági érdek és az üzleti titok fogalma sokszor összekeveredik, a szerződő felek nem megfelelő ellenértéket kötnek ki a korlátozás mértékéhez képest, esetleg túl tágan fogalmazzák meg a tilalmazott tevékenységi kört, vagy „megfelelnek” az elállási jog kikötéséről.²

¹ Példának okáért, hogy vajon a munkajogviszony beilleszthető-e a „polgári jogi viszonyok” tágabb körébe, azaz a munkajog és a polgári jog kapcsolatának kérdése.

² Elméleti síkon egyéb dogmatikai kérdések is felmerülnek, mint például a jogos gazdasági érdek legitimitása vagy a munkához való jog korlátozásának „arányossága”, stb.

Jelen dolgozat célja a versenytilalmi megállapodások egyes rendelkezéseit érintő kiválasztott kérdések – nevezetesen: a *korlátozással érintett tevékenységi kör, az ellenérték és az elállás* – áttekintése a bírói gyakorlat szisztematikus feldolgoása mentén.

2. A VERSENYTILALMI MEGÁLLAPODÁS TARTALMA – A JOGOS GAZDASÁGI ÉRDEKET VESZÉLYEZTETŐ MAGATARTÁSOK

A versenykorlátozó szerződéssel a felek, szabad szerződéses akaratukkal élve, egy speciális jogviszonyt hoznak létre, amely majd „túléli” a közöttük fennálló munkaviszonyt. Célja a konkurens tevékenységtől való tartózkodás elvárásának a meghosszabbítása, vagyis egy, a munkaviszonyból származó lényeges munkavállalói kötelezettség fenntartása. Másként fogalmazva, a cél mindig az, hogy a piac azonos szegmensében tevékenykedő versenytárs ne tudja „gyorsan” és kockázat nélkül elcsábítani a komoly tapasztalattal, rutinnal, személyes és szakmai ismeretekkel rendelkező munkavállalót.³ Ezen megállapodások létjogosultságát tekintve – mind a jogirodalomban, mind a gyakorlatban – a legtöbbször hivatkozott ok az, hogy ha a munkavállaló a munkáltatónál megszerzett tapasztalatát és szaktudását a konkurens cégnél kamatoztatná, azzal sérülne a korábbi munkáltató üzleti érdeke. Ez az általános „elgondolás” könnyen érvénytelen megállapodáshoz vezethetné a feleket, ugyanis a munkáltatónál megszerzett munkatapasztalat, bizonyos tevékenységekben szerzett gyakorlat felhasználásának tilalma nem írható elő „csak úgy”, hiszen ilyen alapon a munkavállaló sehol nem helyezkedhetne el, tekintettel arra, hogy minden munkáltatónál szerez valamiféle gyakorlatot, amely a későbbi munkavégzésére kihat.⁴ Szükség van valamilyen védendő jogos érdekre. E védendő érdek alapjául szolgálhat például, ha a munkáltató sajátos szolgáltatási tevékenységet végez, ha a munkavállaló magasan kvalifikált bizalmi munkát lát el, vagy ha egyedülálló szakmai, pályázati, valamint ezekhez kapcsolódó stratégiai ismeret⁵ birtokába jut a munkaviszonnyal összefüggésben.

Mivel a versenytilalmi megállapodás „erősen” korlátozza a munkavállaló elhelyezkedési (és vállalkozási) lehetőségeit (ezáltal voltaképpen alapjogát⁶), továbbá a munkáltató akár ki is használhatná hatalmi pozícióját, a munka törvénykönyve mellett a bírói gyakorlat is kialakított bizonyos garanciális szabályokat, korlátokat, amelyek behatárolhatják a felek akaratszabadságát. A versenytilalmi megállapodások tekintetében a felek ugyan szabadon határozhatják meg, hogy mely

³ Budapest Környéki Munkaügyi Bíróság M.390/2008/4.

⁴ EBD2014.06.M15.

⁵ BH2006.10.334.

⁶ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) XII. cikk (1) bekezdés.

tevékenységi körre, mennyi időre (a kétéves maximumom belül⁷), mely földrajzi területre, illetve milyen összegű, mértékű ellenértékre kötik meg, azonban a bírói mérlegelés szerepe továbbra is hangsúlyos a szerződések elbírálásakor, azt a feleknek figyelembe kell venniük. Egy 2001-es döntés⁸ értelmében például a jogszabály helytálló értelmezése szerint a megállapodás érvényességi feltétele a versenytalalom tisztességes, a munkavállaló megélhetését, a szabad piaci versenyt méltánytalanul és túlzottan nem korlátozó feltétel meghatározása. Sőt, a versenykizárási klauzula nem eredményezhet olyan mérvű korlátozást sem, amely nem az információk védelmét, a munkáltató gazdasági tevékenysége veszélyeztetésének elkerülését, hanem az adott tevékenység tekintetében széles körben és területen a piaci verseny jelentős korlátozását jelenti.⁹ A konkrét esetben a felek kikötötték, hogy három megyében a munkáltatóéval azonos tevékenységre sem egyéni, sem társas vállalkozást nem hozhat létre a munkavállaló, ilyenben alkalmazottként, segítő családtagként, megbízási jogviszony keretében munkát nem vállalhat, és semmilyen módon nem működhet közre. Ezt követően még a versenytalalmat kiterjesztették a munkáltatónál a kereskedelmi tevékenység és export-import bármilyen lebonyolításában történő részvétel esetén Magyarország egész területére, továbbá a külkereskedelmi tevékenységgel érintett országokra a munkáltató által forgalmazott termékek kereskedelme esetén. Az akkori Legfelsőbb Bíróság érvénytelennek mondta ki a felek megállapodását a fentiekre hivatkozással. Ezen példa absztrahálva is használható abból a szempontból, hogy a leggyakoribb tartalmi elem a konkurens vállalatnál történő bármilyen jogviszony keretében történő „munkavégzés”, azonos vagy hasonló tevékenységi körű vállalkozás alapításának, az ügyfelek, munkavállalók elcsábításának megtiltása.

Bár kevésbé gyakori, de a versenytalalmi kötelezettség megállapodás alapján úgy is előírható, hogy a munkavállalót előzetes bejelentési kötelezettség terheli egy újabb jogviszonyában a vele szerződő félről. Ebben az esetben megfelelő ellenérték fejében a munkáltató jogosult lehet arra, hogy a volt munkavállalója számára meghatározott ideig jóhiszemű és tisztességes feltételekkel e jogviszony létesítését megtiltsa.¹⁰

A munkáltató jogos gazdasági érdekei veszélyeztetésének, esetleg sérelmének meghatározása, célszerű, bár nem kötelező eleme a versenytalalmi megállapodásoknak. A bírói gyakorlat egyre inkább cizellált az „új” munkáltató tevékenységi körét, illetve a korábbi munkáltató jogos gazdasági érdekére irányuló veszélyez-

⁷ Mt. 228. § (1) bekezdés.

⁸ BH2001.2.84.

⁹ A munkajogra nem kifejezetten jellemző módon a bírósági határozat e helyütt idézi a tisztességtelen piaci magatartás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvényt, amelyből – többek között – levezeti a fenti következtetéseket.

¹⁰ BH2005.31.

tetésnek a megítélését illetően. Korábban a munkáltatóéval azonos versenytevékenységnek a cégjegyzékben történt megjelölésével megvalósulhatott a munkáltató jogos gazdasági érdekeinek veszélyeztetése,¹¹ valamint a munkavállalónak a munkáltatóéval azonos tevékenységi körű gazdasági társaságban való tevékeny közreműködése szintén veszélyeztette a munkáltató gazdasági érdekeit.¹² A veszélyeztetés abban az esetben is megállapítható volt, ha a munkavállaló közreműködésével tevékenykedő konkurens cég azonos jellegű, de eltérő típusú terméket forgalmazott,¹³ vagy ha a munkavállaló, mint értékesítési csoportvezető, tudomást szerzett valamely versenytárs cég piacra lépéséről, ezt azonban a munkáltatójával nem közölte, bár a felesége révén érintett volt a cégben.¹⁴ Ezen példák arra szolgálnak alátámasztásul, hogy a tevékenység megítélésekor a cégjegyzéknek volt eddig döntő szerepe. A versenytilalmi megállapodáshoz fűződő jogesetek kapcsán tehát alapvető kérdés, hogy mikor tekinthető az új munkáltató, illetve az érintett munkavállaló tevékenysége konkurenciának.¹⁵ A bíróság nem teljes körűen vizsgálta a konkurens cég által ténylegesen ellátott tevékenységet, önmagában a cégjegyzékben feltüntetettek összevetéséből vont le következtetéseket az azonos tevékenységi körre nézve. A munkavállaló nem hivatkozhatott arra például, hogy az új tevékenységi körbe tartozó egyes tevékenységeket ténylegesen nem végeztek.¹⁶ Gyakran elhangzó érv volt a tárgyalások során az is, hogy a munkavállaló más munkakörben helyezkedett el, így a korábban szerzett információkat nem hasznosíthatta, azonban ezen okfejtést sem fogadta el a bíróság, ugyanis „csak” annak volt jelentősége, hogy a munkáltatóknak azonos-e a tevékenysége.¹⁷

Mégis előrelépést jelentett e korábbi gyakorlathoz képest a Legfelsőbb Bíróság – korábban már hivatkozott – 2007-es döntése,¹⁸ amely már nem vitatta a munkavállaló azon érvelését, mely szerint a tevékenységi körök egyezősége önmagában nem jelenti a versenytilalom megsértését.¹⁹ Fontos mérföldkőként említendő az a három évvel későbbi döntés²⁰ is, amely kimondta, hogy a vállalkozások főtevékenységeinek eltérése nem csupán elnevezésbeli különbségekkel, hanem tényleges termeléssel is igazolható.

¹¹ BH2008.12.342.

¹² BH1996.12.666.

¹³ EH1999.133. és BH2007.1.26.

¹⁴ EH 2009.2069

¹⁵ KAJTÁR EDIT: Pénzt vagy munkát? A versenytilalmi megállapodás szabályozása. *Pécsi Munkajogi Közlemények* 2013/2. szám, 63–76.

¹⁶ Legfelsőbb Bíróság Mfv.II.10 751/1998.

¹⁷ Mf.25.592/2010/8. és 4.Mf.20.790/2013/4.

¹⁸ BH2007.26.

¹⁹ Egyúttal kimondta azonban, hogy megvalósul a versenytilalom megsértése, ha a munkavállaló olyan cégnél helyezkedik el, amely azonos jellegű, de eltérő típusú terméket forgalmaz.

²⁰ Mfv.I.11.056/2010/7.

Végül pedig egészen „újszerű” megközelítésnek hatott az a döntés 2014-ből, mely szerint a gazdasági élet szereplőinek a cégjegyzékben lévő azonos tevékenységi köre mellett sem kizárt, hogy a volt munkavállaló nem veszélyezteti az egykori munkáltató gazdasági érdekeit.²¹ Ebben az esetben a munkáltató cégjegyzék szerinti főtevékenysége mellett számtalan egyéb tevékenységi kört is nyilvántartásba vetetett, melyből az egyik megegyezett az „új” munkáltató szintén több tevékenységi köre közül az egyikkel. A bíróság megállapította, hogy a munkaszerződésben a tilalmazott tevékenységi kör pontos meghatározása nem történt meg, túl tágra fogalmazták meg a kikötés szempontjából versenytársnak minősülő társaságokat, valamint a munkáltató széles körben sorolta fel tevékenységi köreit, így gyakorlatilag a munkavállaló bármilyen tevékenységet végző munkáltatónál való elhelyezkedése kizárt volt, amely nyilvánvalóan megengedhetetlen feltétel. Ebből következően a bíróság álláspontja az volt, hogy önmagában az a tény, hogy azonos TEÁOR-megjelölésű tevékenységi körök szerepelnek mindkét munkáltató cégjegyzékében, még nem jelenti azt, hogy a piacon versenytársak lennének.

Ebből tehát az a következtetés vonható le, hogy nem valósítja meg a munkáltató jogos gazdasági érdekeinek sérelmét önmagában, automatikusan az, ha a munkavállaló olyan céget hoz létre, vagy olyan munkáltatóval létesít munkaviszonyt, melynek cégbírósági tevékenységei között a korábbi munkáltató tevékenységi körébe tartozó elem is megtalálható. A vállalatok tevékenységének hasonlóságát így nem csupán a tevékenységi körök egyezősége alapján ítéli meg a bíróság, hanem figyelembe veszi a vállalkozások által ténylegesen gyakorolt tevékenységet. Az adott esetek megítélése során vizsgálándó szempontnak kell lennie, hogy a munkáltatók ténylegesen versenyben állnak-e, melyek a termelésük jellemzői, a forgalmazott termékek mely piacon jelennek meg, ugyanazon ipari vagy kereskedelmi ágazatra „hatnak-e”, stb. A vizsgálatnak ki kellene terjednie arra, hogy a munkáltató által kínált áruk és/vagy szolgáltatások megegyeznek-e a versenytársak tevékenységével, „földrajzi hatályával” és idejével.

A jogos gazdasági érdek védelmében az erre irányuló megállapodások gyakori tartalmi eleme, hogy a munkavállaló nem folytathat olyan tevékenységet, amely versenyhelyzetet teremt a korábbi munkáltatójával. Adott esetben a munkavállaló azzal, hogy a versenytalalommal érintett időszakban a munkáltatóval versenyhelyzetben lévő társaság egyetlen tagjának képviselője volt, módjában állt annak tevékenységét irányítani. Ez a körülmény pedig a versenytalalmi megállapodásba ütközött, veszélyeztette a korábbi munkáltató üzleti érdekeit. Ebben az ügyben a bíróság kimondta, hogy a versenykizárási szerződések célját nem lehet szűkítően értelmezni. Ebből következően a munkáltató jogszerűen tagadta meg a munkavállaló által igényelt ellenérték megfizetését.²² Egy másik esetben a munkavállaló

²¹ EBD2014.06.M15.

²² Mfv.II.10.545/2013.

ló munkaerő-kölcsönzés során olyan kölcsönvevő cégnél helyezkedett el, amely a korábbi munkáltatónak piaci versenytársat jelentett, azon kötelezettségvállalása ellenére, miszerint nem létesít munkaviszonyt vagy munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyt a munkáltatójával azonos tevékenységet végző, és azzal éles konkurenciaharcban álló más gazdálkodó szervezettel. A volt munkáltató és a kölcsönvevő cég konkurenciaharcban álltak egymással,²³ ennélfogva ezen atipikus munkavégzésre irányuló háromoldalú megállapodás a volt munkáltató által kötött versenytilalmi megállapodásba ütközött. A munkavállaló megszegte a versenytilalmat, ezért köteles volt visszafizetni a számára az annak ellenértékéért kifizetett összeget.²⁴ Végül, a jogos gazdasági érdek terjedelmét vizsgálva a bíróságnak mérlegelnie kellett a jó erkölcsrel való viszonyát, összefüggését is. A munkavállaló a megállapodás semmisségére hivatkozott, mivel álláspontja szerint az a jóerkölcsbe, a tisztességtelen piaci magatartásról szóló törvénybe ütközött. A munkaügyi bíróság azonban a gazdasági életben elfogadott kikötésre figyelemmel alaptalanak találta a munkavállaló ezen álláspontját, és kimondta, hogy nem állapítható meg a versenytilalmi szerződés jóerkölcsbe ütközése, ha a versenytilalmi kötelezettség a munkáltató jogos gazdasági érdekeinek a munkaviszony megszűnése utáni veszélyeztetése – bizonyítottan valós – kockázatának elhárítását célozza.

Összegzésül elmondható, hogy a feleknek a megállapodás megkötésekor két szempontot mindenekelőtt figyelembe kell venniük; a tevékenységi körnek elég tágának kell lennie ahhoz, hogy a munkáltató jogos gazdasági érdekét védje, ugyanakkor nem lehet annyira tág, hogy a munkavállaló megélhetését és általában a tisztességes verseny aránytalanul korlátozza.

3. MEGFELELŐ ELLENÉRTÉK

A munka törvénykönyve rögzíti, hogy a megállapodás megkötésére csak megfelelő ellenérték kikötésével kerülhet sor. Ha a felek között a versenytilalom fejében járó megfelelő ellenérték összegében való megállapodás hiányzott, nem jött létre érvényesen a versenytilalmi megállapodás, hiszen az ahhoz szükséges egyik tartalmi elem meghatározása elmaradt.²⁵ A korábbi bírói gyakorlat alapján a versenytilalomért járó ellentételezés, az ellenérték mértéke valamivel magasabban húzódott a jelenlegi törvényi minimumnál. A gyakorlat általában a munkaviszony

²³ A bíróság értékelte azt az új körülményt, hogy a megállapodás megkötésekor a felek eltértek az Mt. általános rendelkezéseitől, és már a munkaszerződésben rögzítették, hogy a munkavégzésre határozatlan idejű jogviszonyban, kizárólag a korábbi munkáltatóval piaci versenyhelyzetben lévő munkáltatónál került sor, és a munkavállaló felett valamennyi munkáltatói jogkört a kölcsönvevő munkáltató vezetője fogja gyakorolni.

²⁴ Mfv.II.10.125/2014.

²⁵ BH2007.308., Mfv.I.10.217/2009., Mfv.I.10.596/2011.

megszűnés kori éves bruttó átlagkereset felében határozta meg a fizetendő ellenértéket, arra az időszakra, amelyre a tilalmat kötötték.²⁶ Másik esetben az egyhavi átlagkereset 30-40%-át is elfogadhatónak találták a korlátozás mértékéhez viszonyítva.²⁷ A számszerűsítéstől eltekintve, egy ügyben a Legfelsőbb Bíróság azt is kimondta, hogy a munkavállalói kötelezettségvállalás ellentételezéseként kikötött ellenérték megfelelése tekintetében nem lehet egységes mértéket megállapítani, a bírói gyakorlat ekként nem értelmezhető.

A jelenleg hatályos Mt. meghatározza a kógens törvényi minimumot is, amely nem lehet kevesebb, mint a megállapodás tartamára a munkavállalónak járó alapbér egyharmada.²⁸ Ezenkívül a megfelelés az arányosság elvének érvényre juttatását is jelenti, ugyanis az ellenérték összegének meghatározásakor különösen tekintettel kell lenni arra, hogy a megállapodás milyen mértékben akadályozza a munkavállalót – elsősorban képzettségére és gyakorlatára tekintettel – újabb munkavégzésre irányuló jogviszony létesítésében.²⁹ A gyakorlatban általában akként mérlegelnek – az arányosság elve szerint –, hogy annak ellenértéke jár a munkavállalónak, amit az adott szakmában el tudna érni, ha munkavégzésre irányuló jogviszonyt létesítené. Az ellenérték tehát akkor arányos, ha a munkavállaló újabb jogviszony létesítésének korlátozását kompenzálja. E rendelkezés szerint a jogalkotó azt kívánja meg a felektől, hogy a vállalt munkavállalói kötelezettséget arányosítsák az ellenérték mértékével, végső soron a jogos gazdasági érdekekkel.³⁰ A felek szabadon meghatározhatják az ellenérték mértékét – a törvényi minimum felül –, azonban érdemes figyelembe venni(ük) az alábbi szempontokat, melyeket a bíróságok vizsgálnak az ítélezési gyakorlatuk során.

Egy eseti döntés során semmisnek minősítették a versenytildalmi megállapodást, ugyanis a munkáltató által teljesített 13 000 Ft-os ellenérték (összesen 78 000 Ft) kirívóan aránytalan volt a tilalom megszegése esetén a munkavállaló által fizetendő 1 278 000 Ft-tal.³¹ (A megfelelés azonban nem csak a szerződésszegésért kikötött jogkövetkezmény alapján vizsgálendő.)³² A feleknek továbbá tekintettel kell lenniük a jövőbeli szakmai, anyagi egzisztenciára vonatkozó következményekre is, ezen szempontokra is vonatkozik az arányosság követelménye.³³ Ennek okán érvénytelen lesz az a megállapodás, amely a munkavállaló megélhetését, a szabad piaci versenyt méltánytalanul és túlzottan korlátozza az ellenérték össze-

²⁶ Mfv.II.10.316/2013/4., BH2001.2.84., Győri Munkaügyi Bíróság M.1648/2006/11.

²⁷ Győri Munkaügyi Bíróság M.1648/2006/11.

²⁸ Mt. 228. (2) bekezdés.

²⁹ Mt. 228. § (2) bekezdés.

³⁰ FODOR T. GÁBOR: A versenytildalmi megállapodás. In FERENCZ JÁCINT (szerk.): *A munka-viszony létesítése*. 2016, Wolters Kluwer Kft., Budapest, 85–90.

³¹ Mfv.II.10.316/2013/4.

³² BH2001.2.84.

³³ BH2006.10.334.

géhez képest. A képzettség tekintetében megfelelő kiindulási pont lehet a munkavállaló végzettségeinek száma, az adott tudás specifikussága, illetve hogy az adott vállalatnál milyen mértékű ismeretet sajátított el. Ezt követően mérlegelni kell az objektív körülményeket is, például a területi hatály kiterjedtségét, vagy hogy a megállapodás a munkavállaló elhelyezkedését milyen mértékben korlátozza, melyek a tilalmazott magatartások, illetve a munkáltató tevékenységi körében, a munkavállaló által végzett munka vonatkozásában mekkora a piaci verseny. Ebből következően, minél nehezebb elhelyezkednie a munkavállalónak a felállított korlátok miatt, minél szűkebb az adott piaci szegmens, annál magasabb ellenértéket köteles a munkáltató biztosítani, ugyanis a versenytilalommal érintett időszakban ez szolgál a megélhetés, az életszínvonal fenntartására. Nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy a versenytilalom célhoz kötött, ennél fogva az információk védelmét, a munkáltató gazdasági tevékenysége veszélyeztetésének elkerülését kell szolgálnia. Jogellenes lesz az a korlátozás, amely a versenytilalmi megállapodás célján túlterjeszkedik, vagy a munkavállaló ellehetetlenítésére irányul.³⁴

Az ellenérték megfelelőségével kapcsolatban nem elegendő az összecszerűséget figyelembe venni, további érvényességi feltétel, hogy pénzben kell megfizetni,³⁵ azaz természetben, például étkezési utalványban nem lehetséges.³⁶ Az nem jogellenes, ha a munkabér egy bizonyos része a versenytilalmi megállapodás ellenértékeként kerül meghatározásra, feltéve hogy az e jogcímen adott „juttatás” összege eléri a korlátozással érintett időszakra vonatkozó törvényi minimumösszeget. Ebben a körben hangsúlyozandó, hogy a versenytilalmi megállapodás alapján járó juttatás nem minősül munkabérnek.³⁷ Ezért amikor az ellenértéket az alaphér összegének figyelembevételével határozzák meg, annak elkülönülten kell megjelennie, az alaphér ugyanis más jogcímen járó juttatást nem foglalhat magában. Egy konkrét esetben,³⁸ a felek a munkaviszony létesítésekor a munkaszerződésbe foglalták a versenytilalom kikötését, azonban annak ellenértékében nem állapodtak meg. Ebben az esetben a munkáltatónak kellett volna bizonyítania, hogy szóban megegyezett munkavállalójával abban, hogy a munkabérbe foglaltan fizette a versenytilalom ellentételezésére szolgáló díjat.

³⁴ KISS BETTINA: A versenytilalmi megállapodás ellenértéke. In MISKOLCZI BODNÁR PÉTER (szerk.): *XII. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója*. 2018, Patrocinium Kiadó, Budapest, 135–141.

³⁵ Ezzel ellentétet nézetet fejt ki Prugberger Tamás, aki szerint az ellenszolgáltatás pénzen kívül más vagyoni értékben vagy értéktárgyban is adható (PRUGBERGER TAMÁS: A munkajogviszony megszűnését követő versenytilalom néhány elvi és gyakorlati problémája. *Munkaügyi Szemle* 2002/11. szám, 46–48).

³⁶ BH2001.84.

³⁷ Mfv.II.10.278/2014., 7/2015. számú munkaügyi elvi határozat

³⁸ Mfv.I.10.596/2011.

Egy másik esetben megfelelőnek tekintette a bíróság az ellenérték mértékét, amikor a munkavállaló 3 havi átlagkeresetének megfelelő díjazásban részesült, annak ellentételezéseként, hogy 3,5 hónapon keresztül kizárólag az azonos tevékenységi körű munkáltatónál nem helyezkedhetett el, vagyis a munkavállaló a végzettségének megfelelő más típusú munkát ezen rövid időszak alatt vállalhatott volna.³⁹

Akár összegzésként is megfogalmazható e fejezet szempontjából, hogy az ellenérték megfelelőségéről az összes körülmény figyelembevételével az arányosság elve alapján kell a feleknek megállapodniuk.⁴⁰

4. ELLENÉRTÉK KIFIZETÉSE

Az ellenérték összegének meghatározása mellett szintén lényeges kérdés a kifizetés időpontja, gyakorisága. A gyakorlatban számos megoldással találkozhatunk, a törvény nem tartalmaz erre vonatkozó rendelkezéseket, így a versenytilalom ellenértékének megfizetésére – a felek megállapodása alapján – többféleképpen is sor kerülhet. A munkáltató megfizetheti az ellenértéket a munkaviszony fennállása alatt, a megszüntetést követően egy összegben, havi rendszerességgel, vagy éppen a védelmi idő lejártát követően, amikor a munkavállaló már eleget tett kötelezettségének. Mindegyik megoldás lehetséges, a különbözőségük abban rejlik leginkább, hogy az a munkavállalóra vagy a munkáltatóra nézve kedvezőbb.

Több munkáltatónál bevett gyakorlat, hogy a munkaszerződés már tartalmazza a versenytilalomra vonatkozó rendelkezéseket, azokat nem külön megállapodásokban rögzítik, és a munkaviszony fennállása alatt, havi rendszerességgel fizetik a korlátozással érintett időszakkal és tevékenységi körrel arányos ellenértéket.⁴¹ Itt visszautalunk a korábban idézett bírósági határozatokra, melyek szerint a versenytilalomért járó ellenérték „nem mosódhat össze” a munkabérral, másrészt pedig egyéb problémát is felvethet, ha nem tisztázott előre azon időtartam, amely alatt a munkáltató fizeti az ellenértéket – különösen, ha határozatlan idejű munkaviszonyról van szó – így az sem látható előre, hogy mekkora összegű kifizetést fog teljesíteni a munkáltató. Ilyen esetben előfordulhat, hogy a munkáltató magasabb összegű kifizetést fog teljesíteni a munkavállalói kötelelem teljesítéséért. Ellenkező esetben, ha a munkáltató nem arányos összeget fizet, akkor a munkavállaló igényelheti a további, arányos ellenérték megtérítését. (A munkáltatói „többletfizetés” visszakövetelése azonban – egyes kommentárbeli vélemények szerint –

³⁹ BH2008.342.

⁴⁰ Mfv.I.10.838/2000.

⁴¹ KISS BETTINA – GERGELY KATALIN: A versenytilalmi megállapodás ellenértékének adójogi és társadalombiztosítási megítélése. *Munkajog* 2017/1. szám, 63–67.

nem lehetséges.⁴²⁾ Az ellenérték rendeltetésével, jövedelempótló funkciójával is ellentétes lehet, ha a munkavállaló nem a korlátozással érintett időszak alatt részesül a díjazásban. A munkavállaló adott esetben nem tud elhelyezkedni a számára megfelelő állásban, illetve munkáltatónál a versenytilalommal érintett időszakban, tehát ekkor van a legnagyobb szüksége az ellenértékre, a munkáltató is ezt a fajta „távolmaradást” kompenzálja az ellenértékkal. Tehát a jövedelempótló funkció ebben az esetben azt jelenti, hogy amennyiben a munkavállaló nem tud új munkavégzésre irányuló jogviszonyt létesíteni, neki ebből nyilvánvalóan kára, pontosabban elmaradt jövedelme keletkezik. Az ellenérték megállapításának célja tehát – többek között – kompenzálni a kiesett jövedelmet, jövedelemkülönbséget.

Eseti határozat érvényesnek tekintette a megállapodásnak azt a kikötését, hogy a munkáltató a megfelelő ellenértéket a munkaviszony fennállása alatt minden hónapban meghatározott összeg fizetésével szolgáltatja.⁴³

Szintén lehetséges a havi összegekben való teljesítés a munkaviszony megszüntetését követően. Ez a megoldás ideális lehet mindkét fél számára, ugyanis a munkavállaló biztos, előre kalkulálható összeget kap ellenszolgáltatásként, míg a munkáltatónak sem kell adott esetben több millió forintos nagyságrendű kifizetést egy összegben teljesítenie. Ebben az esetben azonban felmerülhet a kérdés, hogy például munkavállalói szerződészegés esetén, amely a korlátozással érintett időszak alatt merül fel, vajon visszakövetelhető-e már a kifizetett ellenérték, vagy csupán a kötbért lehet érvényesíteni. Konkrét esetben a bíróság az addig kifizetett, teljes összeg tekintetében határozta meg a munkavállaló visszafizetési kötelezettségét, de elutasította a munkáltató bruttó összeg visszafizetésére vonatkozó kérelmét, ugyanis a befizetett adókat és járulékokat jogosult az adóhatóságtól és a társadalombiztosítási szervektől visszakövetelni.⁴⁴

A fentiekben túlmenően lehetőség van az ellenérték egy összegben történő kifizetésére is. Ha ez a munkaviszony megszüntetésekor közvetlenül történik, fennáll a veszélye, hogy a munkavállalót kevésbé tartja vissza a megállapodás megszegésétől. Ha azonban a korlátozással érintett időszak lejártát követően – miután már a munkavállaló eleget tett a versenytilalmi megállapodásban foglalt kötelezettségének – kerül kifizetésre az ellenérték összege, az kétségtelenül előnyös megoldás lehet a munkáltató számára, ám ebben az esetben is épp a jövedelempótló funkció nem tud érvényesülni.

Szintén megfelelőnek találta a bíróság, amikor a felek közötti versenytilalmi megállapodásban a munkáltató arra vállalt kötelezettséget, hogy az ellenérték összegének 30%-át a munkavállaló munkaviszonyának megszűnését követő 8 napon

⁴² DR. MÉSZÁROS NÉ DR. SZABÓ ZSUZSANNA: Az Mt. 228. §-ához fűzött magyarázat. In *A Munka Törvénykönyve kommentárja*. HVG-ORAC Jogkódex, internetes jogi adatbázis.

⁴³ Uo.

⁴⁴ Budapest Környéki Törvényszék Mf.25592/2010/8.

belül fizeti ki a munkavállaló részére, míg a fennmaradó 70%-ot a 24 hónap leteltét követő 15 napon belül fizeti ki a munkavállaló részére abban az esetben, ha a munkavállaló maradéktalanul eleget tett vállalt kötelezettségeinek.

5. ELÁLLÁS

Az elállás joga a versenytilalmi megállapodást tekintve ex lege csak a munkavállalót illetheti meg, vagyis a munkáltatót még azonnali hatályú felmondás esetén sem. A törvény értelmében a munkavállaló elállhat a megállapodás teljesítésétől, ha munkaviszonyát a munkáltató azonnali hatályú felmondással szünteti meg.⁴⁵ E szabály jelentősége abban áll, hogy egyensúlyi helyzetet teremt a munkavállaló részére, ugyanis amennyiben a munkáltató magatartása folytán indokolttá és jogszerűvé válik az azonnali hatályú felmondás, egyoldalú megszüntetési jogot, azaz elállási jogot biztosít számára.⁴⁶ Ugyanakkor nem kizárt, hogy a felek a munkáltató elállási jogát a szerződésben rögzítsék. Az elállási jogról egyébiránt az Mt. I. Része rendelkezik, mely szerint a munkaviszonyra vonatkozó szabályban vagy a felek megállapodásában biztosított elállási jog gyakorlása a megállapodást a megkötésének időpontjára visszamenőleges hatállyal megszünteti. Elállás esetén a felek egymással elszámolnak.⁴⁷ Eszerint, az elállás jogkövetkezményeként, a felek mentesülnek a szerződésből eredő kötelezettségei alól, így a munkavállalót nem terheli például „elhelyezkedési korlátozás, tilalom”, a munkáltató ellenérték fizetési kötelezettsége pedig megszűnik. A jogintézmény vonatkozó szabályi közül érdemes még kihangsúlyozni, hogy az elálláshoz nem kapcsolódik indokolási kötelezettség, azt a jogosult a másik félhez intézett világos és egyértelmű nyilatkozattal gyakorolhatja.⁴⁸ A bírói gyakorlat e jogintézmény tekintetében is kimunkált, széles körű, így annak áttekintése nélkülözhetetlen. A versenytilalmi kikötés esetén, egyöntetűen elismeri a munkáltatónak azt a jogosultságát, hogy elálljon a megállapodástól a munkavállalói teljesítést megelőzően, vagyis a munkaviszony megszűnte, illetve a munkavállaló munkavégzés alóli felmentése előtt. A felmondási idő alatti elállás kérdése szintén kiemelést érdemel, ugyanis a munkaviszony ezen időtartam alatt fennáll, azonban a munkavállaló teljesítésével kapcsolatban nemcsak a munkaviszony megszűnésének időpontját kell figyelembe venni. Adott esetben a munkavállaló a saját és a munkáltató által vállalt kötelezettség ismereté-

⁴⁵ Mt. 228. § (3) bekezdés

⁴⁶ Kommentár a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényhez, 228. §-hoz fűzött kommentár, OptiJUS, internetes jogi adatbázis.

⁴⁷ Mt. 15.§ (2) bekezdés.

⁴⁸ EMBER ALEX: A versenytilalmi megállapodás. *Debreceni Jogi Műhely* 2015/3–4. http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/3_4_2015/a_versenytilalmi_megallapodas/ (2017. 12. 14.)

ben keresett új munkát, majd helyezkedett el más munkáltatónál, majd erre tekintettel mondta fel a munkaviszonyát, így a munkáltató a felmondási idő alatt már nem gyakorolhatta az elállás jogát.⁴⁹ A munkaviszony megszüntetése után elállásra már akkor sincs lehetősége a munkáltatónak, ha bizonyíthatóan nem fűződik már érdeke ahhoz, hogy a munkavállaló betartsa a megállapodást.⁵⁰ Amennyiben a versenytilalmi megállapodás elállás folytán nem hatályosul, az elszámolási kötelezettséggel felvett díjelőleget a munkáltató visszakövetelheti.⁵¹ Az sem elegendő, ha az elállást tartalmazó nyilatkozatot a munkaviszony megszűnésének napján postázzák, azt a munkavállalónak kézhez is kell kapnia, mivel az elállás érvényeségi feltétele, hogy azt a munkavállalóval közöljék.⁵²

Az elállás kikötése során továbbá elengedhetetlen a pontos megfogalmazás, ugyanis adott esetben a bíróság nem tekintette az elállási jog kikötésének azt a munkaszerződésbeli rendelkezést, miszerint a munkáltató fenntartja magának a jogot, hogy egyedi megállapodás alapján eltekintsen a korlátozástól.⁵³

Ugyan a versenytilalmi megállapodás a fentiek alapján megszüntethető elállással, azonban az elállásnak minősülő jognyilatkozatra nem alkalmazhatóak a felmondás szabályai,⁵⁴ hiszen a felmondás a szerződést a jövőre nézve szünteti meg.⁵⁵

Jogszerűtlen elállásnak értékelte a bíróság azt az esetet, amikor a felek abban állapodtak meg, hogy a munkáltató a munkaviszony megszüntét követő 24 hónapra, a munkavállaló havi átlagkeresetének 25%-ának megfelelő kompenzáció havonta történő fizetésére vállalt kötelezettséget. A megállapodásban az is kikötésre került, hogy a munkáltató saját belátása szerint mentesítheti a munkavállalót a konkurenciakizárási kötelezettség alól, vagy lerövidítheti annak tartalmát, így mindkét esetben csak addig köteles megfizetni a kompenzációt, amíg a konkurencia kizárásának tartalma érvényben van.⁵⁶

Szintén rendeltetésszerű volt az az elállás, amikor a munkáltató azt követően állt el a megállapodástól, hogy tudomást szerzett arról, hogy a munkavállaló mely másik munkáltatónál fog elhelyezkedni a munkaviszonya megszüntét követően.

⁴⁹ Fővárosi Törvényszék Mf.635804/2007/2.

⁵⁰ Fővárosi Bíróság 49.Mf.640.685/2010/3; EH2001.559; Mfv.10123/2007/7; Mfv.II.10887/1998; Mfv.II.10988/1998.

⁵¹ EBH2005.1334.

⁵² Mfv.I.10716/2003., Mfv.II.10019/2007., BH+2008.3.137.

⁵³ Budapest Környéki Munkaügyi Bíróság M.390/2008/4.

⁵⁴ EBH2006.1532.

⁵⁵ A munkaviszony megszüntetése tekintetében hangsúlyozandó, hogy a közös megegyezéssel történő megszüntetés nem zárja ki a versenytilalmi megállapodás fennmaradását. A bíróság nem fogadta el alaposnak azon érvelést, mely hivatkozta a közös megegyezés egyik pontját, miszerint „a felek egymással elszámoltak, egymással szemben követelésük nem áll fenn” (BH2010.1.20.).

⁵⁶ EBH2006.1532

A munkavállaló eleget tett versenytilalmi kötelezettségének, eszerint helyezkedett el, így a munkáltató „értelemszerűen” ítélte meg úgy, hogy az új munkáltató nem veszélyezteti a jogos gazdasági érdekét,⁵⁷ azonban ekkor már nem állhatott el a megállapodástól. Ebben az esetben is a munkavállaló már a felmondási idő alatt teljesítette a vállalt kötelezettséget, így nem pusztán a munkaviszony megszűnésének időpontja az irányadó az elállás gyakorlásának határidejét tekintve.

A következő esetben is az általános magatartási követelményekbe ütközésre hivatkozva indított eljárást a munkavállaló, aki szerint a versenytilalmi megállapodástól való elállása a munkáltatónak joggal való visszaélést valósított meg. Az elállás időpontjában a munkáltató tudatában volt annak, hogy a munkavállaló veszélyeztetett terhes, és ezért szinte bizonyosan nem tud munkát vállalni hat hónapon belül egyik konkurens cégnél sem. Véleménye szerint a munkáltató rosszhiszeműen állt el a megállapodástól, hiszen hirtelen nehéz helyzetbe került munkavállalót fosztotta meg attól a jövedelemtől, amelyet a munkaviszonyhoz szervesen kötődő megállapodás nyomán kapott volna.⁵⁸

Végül pedig, ha a felek nem kötötték ki az elállás jogát, az csak a polgári jog szerinti esetekben alkalmazható.⁵⁹

6. ÖSSZEZÉS

Annak megítélése érdekében, hogy a versenytilalmi megállapodás tisztességtelenül befolyásolja-e a munkavállaló szakmai előmenetelét, aránytalanul korlátozza-e az újabb munkaviszony létesítését a munkáltató jogos gazdasági érdekéhez képest, a bírói gyakorlat általában a következőket vizsgálja: a korlátozás földrajzi hatálya, időtartama, a tilalmazott tevékenységi kör sokszínűsége, az ellenérték, kompenzáció mértéke, valamint azt, hogy a jogintézmény céljából következően a munkáltatónak valóban feltétlenül szükséges érdeke-e a munkavállaló korlátozása.

Összegzésként megállapítható, hogy a versenytilalmi megállapodás lényegi feltétele a munkáltató számba vehető, jelentős gazdasági, üzleti érdeke, ezzel összefüggésben pedig célhoz kötöttség elve. A tilalomnak ugyanis az információk védelmét, a munkáltató gazdasági tevékenysége veszélyeztetésének elkerülését kell szolgálnia. Az érvénytelenség jogkövetkezményét vonja maga után az a korlátozás, amely a versenytilalmi megállapodás célján túlterjeszkedik, esetleg kifejezetten a munkavállaló ellehetetlenítésére irányul. Ezért a megállapodásban célszerű

⁵⁷ Fővárosi Törvényszék Mf.635804/2007/2.

⁵⁸ Ezen érvelés már csak a felülvizsgálati kérelemben került feltüntetésre, azt a Kúria nem vizsgálta érdemben (Mfv.10321/2012/4).

⁵⁹ 3.Mf.20.164/2009/5.

meghatározni a pontos tevékenységi kört, a szakterületet, és azt, hogy a tilalom konkrétan mely földrajzi helyre vonatkozik.

Az esetleges jogszabályi, bírói korlátok figyelembevétele mellett a feleknek mérlegelniük kell minden esetben az adott körülményeket, az arányosság és az észszerűség mércéjével. Ennek nehézsége abban is rejlik, hogy az arányosság követelménye nem csupán az időbeli és területi hatály tekintetében vizsgálendő, hanem a munkáltató jogos gazdasági érdekének legitimitása, valamint az ellenérték mértéke is e „kalapban” értékelendő. Emellett, az észszerűség megállapítása során az adott piaci helyzet, konkurencia, munkavállaló elhelyezkedési lehetőségeinek legalább minimális ismerete elengedhetetlen.

Az ellenérték megfelelőségének kérdését mindig a megkötés kori állapot alapján kell elbírálnunk, nem pedig a munkaviszony megszűntét követően. Ezenkívül, a versenytilalmi megállapodással összefüggő kockázat nem teszi lehetővé, hogy – mentesítése érdekében – bármelyik fél utólag hivatkozzon a megállapodás megkötésénél figyelembe nem vett körülményekre. Az ellenérték meghatározása során különös tekintettel kell lennünk az összes, munkaviszonyt érintő körülményen kívül a munkaerő-piaci helyzetre, és az adott szakma specifikumaira is, így az ellenérték megállapítása mindig megfelelő körültekintést is igényel az Mt. szabályain kívül is.

A versenytilalmi megállapodás megszegésének jogkövetkezményeit a törvény külön nevesítetten nem tartalmazza (kivéve kötbér kikötése esetén). Az a következtetés azonban levonható, hogy amennyiben a munkáltató nem fizet ellenértéket, úgy a munkavállaló részéről nem jár ellenszolgáltatás, vagyis nem terheli az elhelyezkedési korlátozás.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] EMBER ALEX: A versenytilalmi megállapodás. *Debreceni Jogi Műhely* 2015/3–4. http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/3_4_2015/a_versenytilalmi_megallapodas/ (2017. 12. 14.)
- [2.] FODOR T. GÁBOR: A versenytilalmi megállapodás. In FERENCZ JÁCINT (szerk.): *A munkaviszony létesítése*. 2016, Wolters Kluwer Kft., Budapest.
- [3.] KAJTÁR EDIT: Pénzt vagy munkát? A versenytilalmi megállapodás szabályozása. *Pécsi Munkajogi Közlemények* 2013/2., 63–76.
- [4.] KISS BETTINA: A versenytilalmi megállapodás ellenértéke. In MISKOLCZI BODNÁR PÉTER (szerk.): *XII. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója*. 2018, Patrocinium Kiadó, Budapest.
- [5.] KISS BETTINA – GERGELY KATALIN: A versenytilalmi megállapodás ellenértékének adójogi és társadalombiztosítási megítélése. *Munkajog* 2017/1., 63–67.
- [6.] Kommentár a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvényhez, 228. §-hoz fűzött kommentár, OptIJUS, internetes jogi adatbázis.

- [7.] DR. MÉSZÁROSNÉ DR. SZABÓ ZSUZSANNA: Az Mt. 228. §-ához fűzött magyarázat. In *A Munka Törvénykönyve kommentárja*. HVG-ORAC Jogkódex, internetes jogi adatbázis.
- [8.] PRUGBERGER TAMÁS: A munkajogviszony megszűnését követő versenytilalom néhány elvi és gyakorlati problémája. *Munkaügyi Szemle* 2002/11., 46–48.

BÍRÓSÁGI ÍTÉLETEK

- [1.] 3.Mf.20.164/2009/5.
[2.] 4.Mf.20.790/2013/4.
[3.] 7/2015. számú munkaügyi elvi határozat
[4.] BH+2008.3.137.
[5.] BH1996.12.666.
[6.] BH2001.2.84.
[7.] BH2001.2.84.
[8.] BH2001.2.84.
[9.] BH2001.84.
[10.] BH2005.31.
[11.] BH2006.10.334.
[12.] BH2006.10.334.
[13.] BH2007.1.26.
[14.] BH2007.26.
[15.] BH2007.308.
[16.] BH2008.12.342.
[17.] BH2008.342.
[18.] BH2010.1.20.
[19.] Budapest Környéki Munkaügyi Bíróság M.390/2008/4.
[20.] Budapest Környéki Munkaügyi Bíróság M.390/2008/4.
[21.] Budapest Környéki Törvényszék Mf.25592/2010/8.
[22.] EBD2014.06.M15.
[23.] EBD2014.06.M15.
[24.] EBH2005.1334.
[25.] EBH2006.1532.
[26.] EBH2006.1532.
[27.] EH 2009.2069.
[28.] EH1999.133.
[29.] EH2001.559.
[30.] Fővárosi Bíróság 49.Mf.640.685/2010/3.
[31.] Fővárosi Törvényszék Mf.635804/2007/2.
[32.] Fővárosi Törvényszék Mf.635804/2007/2.
[33.] Győri Munkaügyi Bíróság M.1648/2006/11.
[34.] Győri Munkaügyi Bíróság M.1648/2006/11.
[35.] Legfelsőbb Bíróság Mfv. II. 10 751/1998.
[36.] Mf.25.592/2010/8.

- [37.] Mfv. I. 10.596/2011.
- [38.] Mfv. II. 10.278/2014.
- [39.] Mfv.10123/2007/7.
- [40.] Mfv.10321/2012/4.
- [41.] Mfv.I.10.217/2009.
- [42.] Mfv.I.10.596/2011.
- [43.] Mfv.I.10.838/2000.
- [44.] Mfv.I.10716/2003.
- [45.] Mfv.I.11.056/2010/7.
- [46.] Mfv.II.10.125/2014.
- [47.] Mfv.II.10.316/2013/4.
- [48.] Mfv.II.10.316/2013/4.
- [49.] Mfv.II.10.545/2013.
- [50.] Mfv.II.10019/2007.
- [51.] Mfv.II.10887/1998.
- [52.] Mfv.II.10988/1998.

A munkajogi adatvédelem aktuális kérdései¹

Wellmann Barna Bence

Széchenyi István Egyetem
Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar
Kereskedelmi, Agrár- és Munkajogi Tanszék
e-mail: wellmannbarna@gmail.com

Absztrakt

Vajon hol van a munkavállalók ellenőrzésére vonatkozó szabályozásnak az az észszerű határa, mikor az még megfelel a jogalkotó által elérni kívánt célnak, egyúttal pedig nem korlátozza túlzott mértékben a munkavállaló személyi szabadságát és alapvető jogait? A felvetésnek és a témának a jelentősége napjainkban mind jobban és jobban növekszik, azonban jelen esetben az aktualitását a European Court of Human Rights (ECHR), azaz az Emberi Jogok Európai Bírósága 2017. szeptember 5-én kelt ECHR 268 (2017) sz. ítélete teszi, mely az utóbbi időszak egyik legnagyobb publicitást kapott döntése a témakörben. E jogesetből kiindulva, alapvetően elemző módon kívánom bemutatni a munkáltatói ellenőrzésre és a munkavállaló adatainak védelmére vonatkozó szabályozás és gyakorlat egy kis szeletét.

Kulcsszavak: munkáltatói ellenőrzés, magánélet, magánlevelezés

1. BEVEZETÉS, A MUNKÁLTATÓI ELLENŐRZÉSI JOG ELHELYEZÉSE A MAGYAR MUNKAJOGBAN

Megítélésem szerint a technológiai fejlődés legalább ugyanannyi veszélyt hordoz magában, mint amekkora hasznot hajt az emberiségnek. Ugyanez leképeződik a munkaviszony keretein belül is. A technológia fejlődése rohamos tempóban változtatta meg életünket, és gyakorlatilag évek leforgása alatt az információ, az egyes jogalanyok személyes adatai váltak a legnagyobb értékűvé a globális piacon. E körülmény pedig ráterelte a figyelmet az adatvédelmi szabályozás kérdéskörére, mely folyamat egyik legjelentősebb eredménye a 2018. május 25-én uniós szinten kötelezően alkalmazandóvá váló GDPR, vagyis az EU Általános Adatvédelmi Rendelete. Jelen dolgozatomban azonban nem e dokumentum áll kutatásom kö-

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, „A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés” elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett „Az állam gazdasági szerepvállalásának hatásvizsgálata egyes ágazatokban” elnevezésű Államtudományi Kutatóműhely keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

zép pontjában, hanem arra kívánom a választ megtalálni, hogy vajon melyek azok a fő szempontok, követelmények, amelyeket az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB vagy Bíróság) figyelembe vesz a munkavállalók személyiségi jogainak megsértésével összefüggésben indult eljárásaiban ítéletének meghozatala során. Végül megvizsgálom, hogy a magyar munkajogi szabályozás mennyire áll összhangban az EJEB gyakorlatával.

A téma kifejtése előtt azonban nélkülözhetetlen a munkáltatói ellenőrzés intézményének jogrendszerben való elhelyezése, bemutatása. Talán azt, hogy mi is az ellenőrzés, senkinek nem kell megmagyarázni. Az ellenőrzés nem más, mint „általában valamely cél elvárásoknak megfelelő megvalósítása érdekében végzett ténymegállapító, követelményhez viszonyító, értékelő és javaslattevő tevékenység”.²

A munkáltató ellenőrzési joga ebből kifolyólag lényegében az a jogalkotó által biztosított eszközrendszer, amely megfelelő módon alkalmazva képes biztosítani a hatékony, egyúttal biztonságos és egészséget nem veszélyeztető munkavégzést és munkakörülményeket. A munkáltató által alkalmazott ellenőrzés bizonyos keretek között garanciális erővel bír, hiszen ideális esetben a munkavállalókat az előírások betartására és a lelkiismeretes munkavégzésre sarkallja.

Ennek megvalósulási formája valójában igen sokféle lehet, hiszen mindig az adott tevékenység és munkahely, valamint a munkavállaló által használt eszközök függvénye, hogy melyek az ellenőrzés legoptimálisabb formái. Ebből kifolyólag nem lehet általános jelleggel rögzíteni, hogy milyen ellenőrzésről lehet szó, pusztán példálózó jellegű felsorolás adható.³

A téma alaposabb kifejtése előtt szükségesnek tartom azt is, hogy a munkáltatói ellenőrzés intézményét elhelyezzük a magyar munkajogi szabályozás rendszerében is. Ennek érdekében a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) rendelkezéseit veszem alapul. Az Mt. Első Részének I. fejezete rögzíti az ún. Bevezető Rendelkezéseket, melyek között a törvény célján és hatályán, valamint az értelmezést segítő rendelkezéseken túl található meg a törvény alapelveit, melyeket az Mt. általános magatartási követelményekként határoz meg. Kiemelendő, hogy ezek csak egy részét képezik a magyar munkajogban érvényesülő alapvető tételeknek, hiszen az alkotmányos elvek ugyanúgy irányadók e jogviszonyokban is.

Az Alapvető Rendelkezések alpontnak elsődlegesen az a funkciója, hogy – más jogterületek alapelveihez hasonlóan – segítséget nyújtson a bíróságoknak a törvényi rendelkezések értelmezéséhez, másfelől pedig egy esetleges joghézag ese-

² Az ellenőrzés módszertana (előadás diasor). <http://gtk.uni-miskolc.hu/files/4799/Az+el+en%C5%91rz%C3%A9s+m%C3%B3dszertana++egy+oldal+on+v%C3%A1ltozat.pdf> (2018. 03. 24.)

³ Ilyenek lehetnek például a kamerás megfigyelő rendszer alkalmazása, beléptető rendszer működtetése, munkahelyi számítógép átvizsgálása stb.

tén elősegíti a jogszabály szellemiségének megfelelő döntés meghozatalát, tehát hézagkitöltő funkcióval is bír. Fontos kiemelni, hogy bár az Mt. felépítése szerint ugyan nem tartoznak a szűk értelemben vett általános magatartási követelményekhez, mégis a hét alapelv részeként tekintünk az önálló pontként megjelölt személyhez fűződő jogok védelmére és az egyenlő bánásmód követelményére vonatkozó rendelkezésekre is. A fentiekkel összhangban az állapítható meg, hogy a magyar munkajognak a jelenlegi szabályozás értelmében összesen hét konkrétan meghatározott és irányadó alapelve van, melyek a következők:

- a) Az adott helyzetben elvárható magatartás követelménye.
- b) Az együttműködési és tájékoztatási kötelezettség.
- c) A méltányos mérlegelés követelménye.
- d) A rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye.
- e) A munkáltató jogos gazdasági érdekeinek védelme.
- f) A személyhez fűződő jogok védelme.
- g) Az egyenlő bánásmód elve.⁴

A munkáltató ellenőrzési joga logikusan a személyhez fűződő jogok védelméről szóló pontban kapott helyet. A munkáltatói ellenőrzés ugyanis szükségszerűen adatkezelést valósít meg, mely adatok (példáulvideofelvétel készítése során az arckép, elektronikus kommunikáció ellenőrzése esetén a levelezés tartalma, stb.) a munkavállaló személyiségi jogainak magját képezik, melyek sok esetben egyben alapvető, alkotmányos jogokat is jelentenek. Épp e sajátosságából kifolyólag a munkáltatói ellenőrzésnek nemcsak a törvényhozói, hanem annál sokkal magasabb szinten, az Alkotmánybíróság által meghatározott követelményeknek is meg kell felelnie.

2. A MUNKAJOGI ADATVÉDELEM MT.-BEN RÖGZÍTETT ALAPVETŐ SZABÁLYAI

A fentiekkel összhangban, az Mt. 9–11. § szabályozza a személyiségi jogok védelmét a munkaviszony keretein belül. Ennek értelmében, e kérdéskörben a jogszabály többek között a következőket mondja ki:

„A munkavállaló személyiségi joga akkor korlátozható, ha a korlátozás a munkaviszony rendeltetésével közvetlenül összefüggő okból feltétlenül szükséges és a cél elérésével arányos. A személyiségi jog korlátozásának módjáról, feltételeiről és várható tartamáról a munkavállalót előzetesen tájékoztatni kell.”⁵

⁴ GYULAVÁRI TAMÁS (szerk.): *Munkajog*. 2013, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 73.

⁵ Mt. 9. § (2) bekezdés.

E rendelkezés megjelenése lényegében nem más, mint az Alkotmánybíróság gyakorlata által kidolgozott szükségességi-arányossági teszt és az alapjogok korlátozásának Alaptörvényi szabályainak⁶ Mt.-ben való leképezését és beillesztését jelenti. A szükségességi-arányossági teszt négy fő kérdés megválaszolásával próbálja megállapítani az alapjogok korlátozásának jogszerűségét: 1. Jogkorlátozásra az állam által csak abban az esetben van lehetőség, amennyiben a korlátozásnak legitim célja van, ezenfelül pedig meghatározott célok elérését csak e korlátozás tudja biztosítani. 2. Az előző ponttal összefüggésben jelentős kérdés az is, hogy vajon az így megvalósuló jogkorlátozás egyáltalán alkalmas-e a kívánt cél elérésére? Amennyiben nem vagy nem kizárólagosan alkalmas erre, a jogkorlátozás nem tekinthető jogszerűnek. Így lényegében a második követelmény az, hogy az adott cél másként ne legyen megvalósítható, elérhető. 3. Az arányosság elve azt jelenti, hogy az elérni kívánt cél az ennek érdekében okozott alapjogsérelemmel legalább azonos súlyú legyen, azaz olyan érdekek megvalósítására irányuljon az állami aktus, melyek legalább azonos, de kívánatosabban jelentősebb egyéni-társadalmi célt szolgáljon, mint amekkora sérelmet okoz az egyénnek, illetve a közösségnek. Az AB további követelményként rögzítette azt is, hogy a törvényhozó e jogkörével csak a feltétlenül szükséges mértékben élhet, és minden esetben köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt választani. Vagyis amennyiben az adott célt egyébként alapjogok, személyiségi jogok korlátozása nélkül is el lehetne érni, köteles ezt a megoldást választani. 4. Az utolsó, mintegy korlátja az alapjogok korlátozásának az, hogy az alapvető jogok „lényeges tartalmát” védelem illeti meg, illetve tiszteletben kell azt tartani.⁷

„A munkavállalótól csak olyan nyilatkozat megtétele vagy adat közlése kérhető, amely személyiségi jogát nem sérti, és a munkaviszony létesítése, teljesítése vagy megszűnése szempontjából lényeges.”⁸

Szintén adatvédelmi szempontokból releváns körülményt hordoz a fenti rendelkezés, mivel az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) alapján az adtakezelés jogalapja a jogszabályon felül az érintett hozzájárulása is lehet. Azonban nem lehet a munkaviszony létesítését olyan feltételhez kötni, amely a munkaviszonyhoz nem

⁶ Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés: „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.”

⁷ KISS BARNABÁS: *Emberi jogok – Alapjogok általános kérdései*. <http://www.juris.u-szeged.hu/download.php?docID=48277> (2018. 03. 24.)

⁸ Mt. 10. § (1)

szükséges adatok megadását követeli meg a munkavállaló oldaláról. Ezzel ugyanis – bár a hozzájáruláson alapuló adatkezelés megvalósulna – a munkáltató jogellenesen, a célhoz kötöttség elvének megsértésével kezelné az érintett adatait.

„A munkáltató köteles a munkavállalót tájékoztatni személyes adatainak kezeléséről. A munkáltató a munkavállalóra vonatkozó tény, adatot, véleményt harmadik személlyel csak törvényben meghatározott esetben vagy a munkavállaló hozzájárulásával közzölhet.”⁹

E rendelkezés Mt.-ben való elhelyezése azt a célt szolgálja, hogy rögzítse: a munkáltatónak kötelezettsége elősegíteni a munkavállalók személyiségi jogainak védelmét. E kijelentésem azon alapul, hogy tájékoztatás hiányában a munkavállalók nem tudnának érdemben fellépni a jogsértő, illetve jogsértőnek vélt adatkezeléssel szemben. A hivatkozott rendelkezéssel szoros összefüggésben áll az Mt. lentebb kifejtett 11. § (2) bekezdésében foglalt előírása is. E két bekezdés együttes értelmezéséből és alkalmazásából ered a munkáltatóknak azon kötelezettsége is, hogy közzé kell tenni a munkavállalók számára elérhető és hozzáférhető helyen a munkáltatónál érvényesülő adatkezelési tevékenységeket rendező adatvédelmi szabályzatot, illetve célszerűvé válik a személyes adatok harmadik személyeknek való átadásáról szóló, munkaszerződésben megfogalmazott¹⁰ rendelkezés is.

Az Mt. 10. § (3) bekezdése¹¹ esetében ezzel szemben az adatkezelés jogalapját a munkáltató a jogszabályban rögzített kötelezettségeinek teljesítése alapján fennálló jogköre teremti meg. Épp ezért erről a munkáltató – amint azt a jogszabályi megszövegezés is mutatja – egyoldalú jognyilatkozatában tájékoztatja az érintettet, ahhoz nem szükséges a munkavállaló hozzájárulása. Sőt, a fentiekben túlmenően a munkavállaló személyes adatai statisztikai célra – természetesen személyazonosításra alkalmatlan módon – az érintett hozzájárulása nélkül is kezelhetők [Mt. 10. § (4) bek.].

Jelen téma szempontjából azonban az Mt. 11. §-a bír a legnagyobb relevanciával.

⁹ Mt. 10. § (2)

¹⁰ A munkaszerződésben való elhelyezést az indokolja, hogy ez esetben a munkavállaló a munkaszerződés aláírásával megadja hozzájárulását is az adatkezeléshez, így megteremti az adatkezelés jogalapját.

¹¹ Mt. 10. § (3) bekezdés: „A munkaviszonyból származó kötelezettségek teljesítése céljából a munkáltató a munkavállaló személyes adatait – az adatszolgáltatás céljának megjelölésével, törvényben meghatározottak szerint – adatfeldolgozó számára átadhatja. Erről a munkavállalót előzetesen tájékoztatni kell.”

3. AZ MT. 11. §-ÁNAK RENDELKEZÉSEI

Amint azt az előző fejezet végén kiemeltem, a munkáltatói ellenőrzés e tanulmányban vizsgált aspektusa szempontjából az Mt. 11. §-a a legjelentősebb. E szakasz az alábbiakat rögzíti:

„(1) A munkáltató a munkavállalót csak a munkaviszonnyal összefüggő magatartása körében ellenőrizheti. A munkáltató ellenőrzése és az annak során alkalmazott eszközök, módszerek nem járhatnak az emberi méltóság megsértésével. A munkavállaló magánélete nem ellenőrizhető.

(2) A munkáltató előzetesen tájékoztatja a munkavállalót azoknak a technikai eszközöknek az alkalmazásáról, amelyek a munkavállaló ellenőrzésére szolgálnak.”

Amint az a fenti szabályokból is látható, bizonyos megszorításokkal ugyan, de a munkáltató jogkörébe tartozik, hogy jogos gazdasági érdekeinek védelme, valamint az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkakörülmények biztosításának érdekében ellenőrizze a munkavállalókat. Fontos azonban rögzíteni, hogy e tekintetben – habár a munkáltató rendszerint a munkavállalók hozzájárulását követeli meg – leginkább egy harmadik jogalap alapján megvalósuló adatkezelésről beszélünk. Ez pedig nem más, mint az Adatvédelmi Irányelv 7. cikk f) pontja szerinti jogos érdeken alapuló adatkezelés.¹²

A törvényszöveget elemezve megállapítható, hogy a munkáltató kötelezettségei az alábbiak szerint írhatók le:

A 11. § (2) bekezdése értelmében munkáltató minden olyan eszközről, berendezésről, valamint módszerről és eljárásról köteles tájékoztatni a munkavállalót, melynek során, illetve eredményeként az érintett magatartása, munkavégzése és eljárásának szabályszerűsége megállapíthatóvá válik. Lényeges körülmény, hogy nemcsak magukat az eszközöket kell megjelölni, hanem ténylegesen ismertetnie kell az ellenőrzés természetét is. Így meg kell jelölnie például a térfelügyelő kamerák látószögét, felvételkészítési beállításait, de ugyanígy például azt is, hogy a munkavállaló munkahelyi számítógépén végzett folyamatokat a munkáltató valamely meghatározott személy útján bármikor ellenőrizheti, stb.

A 11. § (1) bekezdését vizsgálva a munkáltató eljárásának – az emberi méltóság tiszteletben tartásának kötelezettségén túl – meg kell felelnie az alábbi követelményeknek is:

¹² PÉCSEK GÁBOR: *A munkáltatói ellenőrzések jogalapja: az érdekmérlegelés.* <https://jogtar.hu/2017/04/05/munkaltatoi-ellenorzesek-jogalapja-az-erdekmerlegelés/> (2018. 03. 24.)

- „a) Kizárólag és közvetlenül a munkáltató szűken értelmezett rendeltetészerű működésével kell összefüggésben lennie;
- b) Csak akkor és annyiban vezethető be, amennyiben feltétlenül, azaz objektíve szükséges, a korlátozásnak arányosnak kell lennie; és
- c) Arról tájékoztatni kell a munkavállalót;
- d) A munkáltatónak az eljárás alkalmazását megelőzően ki kell kérni a munkavállalói érdekképviseleti szervek véleményét [Mt. 264, § (1)–(2) bek.]”¹³

Mindezen felül, bár a törvény itt külön nem nevesíti, mivel alapelvről van szó, de szükségesnek tartom kiemelni, hogy a munkáltatói ellenőrzés vonatkozásában hangsúlyosan érvényesülnie kell a joggal való visszaélés tilalmának, valamint az egyenlő bánásmód követelményének is.

A fentiek értelmében a titkos megfigyelés jogellenesnek minősül, így a célhoz kötöttség elvéből kifolyólag a munkáltató nem helyezhet el kamerát például a munkavállaló munkavégzésének, viselkedésének megfigyelésére, kivéve, amennyiben az a munkavállaló életének, illetve testi épségének védelmében szükséges.¹⁴

Mindezek alapján látható tehát, hogy a jogalkotó mely követelmények megvalósulását tartja elengedhetetlennek:

- Az emberi méltóságot tiszteletben kell tartani;
- Legyen megfelelő jogalap, jogszabályi felhatalmazás az ellenőrzés alkalmazására;
- Ténylegesen szükséges és indokolt legyen a munkavállaló magánéletébe való beavatkozás;
- A vizsgálatnak és az alkalmazott eszköznek arányosnak kell lennie, illetve mindig a cél eléréséhez szükséges legkevésbé sérelmes megoldást kell választania a munkáltatónak;
- A munkáltató köteles előre értesíteni az alkalmazottakat a fenti követelményeknek megfelelő ellenőrzés lefolytatását megelőzően annak módszeréről, természetéről és az általa okozott személyiségi jogsérelem mértékéről is.

4. A TÉMA AKTUALITÁSA

A tanulmány bevezetőjében kifejtettekkel összhangban kiemelhető, hogy a mai viszonyok között egyre nagyobb hangsúlyt kap az adatvédelmi szabályozás kérdésköre. Ebből kifolyólag kutatásom során számos munkavállalói adatvédelemmel

¹³ BERKE GYULA, KISS GYÖRGY (szerk.): *Kommentár a munka törvénykönyvéhez*. 2014, Wolters Kluwer, Budapest, 62.

¹⁴ GYULAVÁRI (szerk.): i. m. 87.

kapcsolatos esetet feldolgoztam az EJEB elérhető döntései közül. Az így szerzett tapasztalat birtokában választottam ki a következő jogeseteket, melyeken keresztül be kívánom mutatni a Bíróság által követett gyakorlatot.

4.1. A *Bărbulescu vs. Romania* ügy

Az ügy kiindulópontját az az eset¹⁵ képezte, amelyben a bukaresti Bogdan Mihai Bărbulescu mérnök beperelte volt munkáltatóját alkotmányos és emberi jogainak, valamint levéltitokhoz való jogának megsértése miatt. Bărbulescu 2004. augusztus 1-től 2007. augusztus 6-áig állt munkáltatójával munkaviszonyban. A munkáltató utasítása szerint a felperesnek létre kellett hoznia egy munkahelyi e-mail fiókot egy egyébként ingyenes szolgáltató rendszerében, annak érdekében, hogy ezen keresztül legyen képes az ügyfelek kérdéseire és megkereséseire válaszolni.

2007. július 3-án a munkáltató értesítette a munkavállalókat, hogy egy meg nem nevezett kollégájukat fegyelmi okokból kifolyólag el kellett bocsátaniuk, mivel magáncélra használta a munkahelyi internet-hozzáférést, telefont és fénymásolót. Ezt követően 2007. július 13-án Bărbulescu urat is behívatta a munkáltató vezetősége abból a célból, hogy adjon magyarázatot arra, hogy miért használta magáncélra a munkahelyi internet-hozzáférést. Kezdetben Bărbulescu úr tagadta, hogy így tett volna, amelynek hatására arról tájékoztatta a munkáltatót, hogy a Yahoo Messenger kommunikációját az utóbbi időben megfigyelték. Emiatt Bărbulescu úr pontosította védekezését, és azt állította, hogy mindössze néhány alkalommal használta magáncélokra a rendszert. Azonban a munkáltató képviselői bemutatott neki egy 45 oldalas dokumentumot, mely tartalmazta a munkavállaló testvérével és menyasszonyával 2007. július 5-e és 12-e között folytatott, olykor kifejezetten intim jellegű beszélgetéseit. Ennek következtében a munkáltató augusztus 1-én megszüntette Bărbulescu úrral fennálló jogviszonyát.

Bărbulescu úr megtámadta a munkáltatói döntést, bírói útra terelve ezzel az ügyet. Meglátása szerint ugyanis a munkaviszony felmondása semmis volt, mivel a munkáltató azzal, hogy megfigyelte, valós időben monitorozta levelezését, megsértette a levéltitokhoz és magánlevelezéshez való alkotmányos emberi jogát. Azonban a keresetet az eljáró bíróság elutasította, különösképpen azzal az indokolással, hogy a munkáltató betartotta a munka törvénykönyve felmondásra irányadó szabályait; továbbá, hogy a munkáltatók általánosan fel vannak jogosítva arra, hogy meghatározzák a professzionális szintű munkavégzéshez szükséges eszköznek minősülő munkahelyi internet használatának szabályait; végül pedig arra is hivatkozott, hogy Bărbulescu urat megfelelően tájékoztatták a munkahelyen irányadó gyakorlatról és szabályokról. A munkavállaló fellebbezése folytán

¹⁵ ECHR 268 (2017) sz. ítélet.

eljárt másodfokú bíróság teljes egészében megerősítette az elsőfokú döntést, valamint kitért arra is, hogy a kolléganő elbocsátásáról szóló tájékoztatás figyelmeztésként is értelmezhető, így jogszerű volt a munkáltató eljárása. A bíróság egyben úgy ítélte meg, hogy az előzetes tájékoztatás alapján Bărbulescu úr beszélgetéseinek ellenőrzése észszerű és egyben az egyetlen módszer volt annak megállapítására, hogy megvalósult-e fegyelmi vétség vagy sem.

Bărbulescu úr különösképpen a Rómában, 1950. november 4-én kelt Emberi Jogok Európai Egyezménye¹⁶ (a továbbiakban: EJEE) 8. cikkében foglaltakra („Mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák”) alapozva az EJEB-hez benyújtott keresetében úgy érvelt, hogy a magánélú elektronikus beszélgetésének megfigyelésén és azok tartalmának kifürkészésén alapuló munkáltatói felmondás az ő magánéletének megsértését eredményezte, a nemzeti bíróságok pedig nem részesítették megfelelő védelemben a magánélethez és levéltitokhoz való jogát.

Mivel az EJEB kamarai eljárása során elfogadta a román bíróságok döntését, az ügy fellebbezés folytán a Nagykamara (a továbbiakban itt: Bíróság) elé került.

Ítéletében a Bíróság megállapította, hogy az EJEE 8. cikke alkalmazható Bărbulescu úr ügyére, levezetve azt, hogy a munkahelyen folytatott beszélgetések ugyanúgy a „magánélet” és a „levéltitok” kategóriái alá tartoznak. A Bíróság különösen azt emelte ki, hogy megkérdőjelezhető az, hogy vajon a felperesnek lehet-e egyáltalán észszerű elvárásai a magánszféra vonatkozásában a munkáltató szigorú internethasználati szabályozásának tükrében, melyekről ugyan tájékoztatták, azonban a munkáltató előírásai nem csökkenthetik nullára a munkavállaló társasági életét. A magánélet tiszteletben tartásához és a levéltitokhoz való jog továbbra is fennállt, és létező elvárás volt, még akkor is, ha ezek szükség esetén (jelen esetben a munkáltató gazdasági érdekeinek védelmében) korlátozhatók.

A Bíróság megállapítása szerint annak ellenére, hogy a román szabályozás és gyakorlat is megköveteli a nemzeti hatóságoktól, miszerint egyensúlyi gyakorlatot folytassanak a versengő érdekek, jelen esetben egyfelől Bărbulescu úr magánéletének tiszteletben tartásához való joga, másfelől a munkáltató „olajozott” és hatékony működését biztosító intézkedések meghozatalához való joga között, jelen ügyben erre nem került sor. Az eljáró bíróságok döntésük meghozatala során nem vették figyelembe a munkavállalót megillető alkotmányos jogokat, nem értékelték azokat a munkáltató érdekeivel azonos súllyal.

¹⁶ European Convention on Human Rights; Magyarországon kihirdette az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény.

A Bíróság a nemzetközi és európai előírásoknak¹⁷ megfelelően úgy ítélte meg, hogy előzetes értesítésnek minősítéshez a munkáltatói figyelmeztetésnek az ellenőrzés megkezdését megelőzően kell megtörténnie, különösképpen azon esetekben, mikor ez a munkavállalók kommunikációjához való hozzáférést eredményezi. A Bíróság az ügy irataiból arra a következtetésre jutott, hogy Bărbulescu urat nem tájékoztatták előre a munkáltatói ellenőrzés terjedelméről és annak természetéről, illetve annak lehetőségéről sem, hogy a munkáltató hozzáféréssel rendelkezhet az üzeneteinek tényleges tartalmához.

A nemzeti bíróságok arról sem adtak ki megfelelő értékelést, hogy vajon volt-e törvényes és megfelelő alap Bărbulescu úr kommunikációja megfigyelésének igazolására. Az elsőfokú bíróság e körben különösképpen a cég IT-rendszerét érő károsodások vagy egy esetleges illegális online tevékenység esetén a munkáltatót terhelő felelősség elhárítására és megelőzésére tett utalást. Azonban ezek a példák kizárólag csak elméleti szinten lennének figyelembe vehetők, miután nem volt semmilyen arra vonatkozó utalás, hogy Bărbulescu úr valójában kitette volna a céget bármilyen hasonló kockázatnak.

Ezenfelül egyik nemzeti bíróság sem vizsgálta meg kellőképpen, hogy vajon a munkáltató által elérni kívánt cél elérhető lett volna-e kisebb beavatkozást igénylő, illetve eredményező módon, mint a Bărbulescu úr kommunikációjához való hozzáférés útján. Végül pedig a bíróságok azt sem állapították meg, hogy a fegyelmi eljárás során a munkáltató mikor érte el a releváns tartalmakat, különösen, hogy vajon akkor fért-e hozzá a tartalomhoz, amikor beidézte Bărbulescu urat annak érdekében, hogy adjon magyarázatot arra, miért használja a munkáltató erőforrásait.

A fentiekre figyelemmel, a Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a nemzeti hatóságok nem védték megfelelően Bărbulescu úr magánélet és a magánlevelezés tisztelgésben tartásához való jogát, valamint folyamatosan elmulasztottak a szóban forgó érdekek között megfelelő egyensúlyt teremteni. Ebből kifolyólag megsértették a 8. cikk rendelkezéseit.

¹⁷ Különösképpen az ILO (International Labour Organization), vagyis a Nemzetközi Munkaügyi Szervezet kötelékében, az International Labour Office által 1997-ben kiadott Protection of worker's personal data dokumentumhoz kapcsolódó gyakorlati kódex, valamint az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által kibocsátott a személyes adatok foglalkoztatással összefüggő feldolgozásáról szóló CM/Rec (2015)5 számú ajánlása.

4.2. A *Halford vs. the United Kingdom* ügy^{18, 19}

Hasonló esettel találkozhatunk a *Halford vs. the United Kingdom* elnevezésű ügy ítéletében is, melyet az EJEB 1997. június 25-én hozott meg. Az ügy kiindulópontja az volt, hogy a felperes, Ms. Alison Halford 1983 májusa óta állt a Merseyside Police kötelékében. A következő hét év során üresedések alkalmával összesen nyolc alkalommal nyújtott be pályázatot annak érdekében, hogy előléptessék, azonban minden egyes alkalommal elutasították a pályázatát. Ehhez ugyanis a Home Office hozzájárulása is szükséges volt, amelyet azonban a felperes állítása szerint a merseyside-i rendőrség vezetőjének javaslatára visszatartottak. Ms. Halford egy újabb, 1990. februári elutasítást követően, 1990. június 4. napján keresetet nyújtott be az illetékes elsőfokú bírósághoz. Ebben kifejtette, hogy nemi alapon hátrányos megkülönböztetés érte, mivel valószínűsítette, hogy pályázatait kizárólag amiatt utasították el, mert nő.

Ms. Halford elmondása szerint a kereset benyújtását követően valóságos hadjárat indult ellene a rendőrségben, amely során minden eszközt bevetettek annak érdekében, hogy ellehetetlenítsék, így többek között fegyelmi eljárást indítottak ellene, a sajtónak szivárogtattak róla terhelő tényeket, valamint lehallgatták a telefonbeszélgetéseit is.

Mind a téma szempontjából, mind pedig a bírósági és az EJEB eljárása szempontjából is ez utóbbi állítás bírt a legnagyobb relevanciával.

Ms. Halfordot pozíciójából kifolyólag két telefon illette meg: egy kifejezetten hivatalos telefonhívások lebonyolítására, egy pedig magáncélra. E telefonok nem a közszolgáltatók rendszerén keresztül működtek, hanem a merseyside-i rendőrség belső telefonhálózatának részét képezték. Az ilyen telefonok használatára semmilyen korlátozás nem vonatkozott, arról tájékoztatást nem kapott a munkavállaló.

Jelen tanulmányban kizárólag a munkahelyi telefon lehallgatásával kapcsolatos bírósági álláspontot kívánom bemutatni, hiszen a kutatási kérdés megválaszolásához ezen keresztül tudunk eljutni.

Az eljárás során a felperesnek azt kellett bizonyítania, hogy a rendőrség ténylegesen lehallgatta a telefonbeszélgetéseit annak érdekében, hogy a nemi alapú diszkrimináció vádjával szemben bizonyítékokat szerezzen be, ezzel egyidejűleg pedig azt, hogy a munkáltató megsértette a magánélet és a magánbeszélgetés sértetlenségének követelményeit, valamint az EJEE 8. cikk (1) bekezdésének rendelkezéseit is.

Problémát jelentett azonban az a körülmény, hogy – habár egy 1985-ös Act (the *Interception of Communications Act*) formájában rendezésre kerültek a telefon-

¹⁸ [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{„itemid”:\[„001-58039”\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{„itemid”:[„001-58039”]}) (2017. 10. 03.)

¹⁹ 25/06/1997. Application no. 20605/92.

beszélgetések lehallgatásának alapvető szabályai, illetve felállításra került a kifejezetten ilyen jogsértésekkel foglalkozó bíróság is – a jogi szabályozás kizárólag a közhálózatokon megvalósított esetekre volt alkalmazható. Azaz az a tény, hogy a telefon a rendőrségi hálózathoz kapcsolódott, azt jelentette, hogy jelen esetben a bíróság egy joghézaggal állt szemben, döntése precedens értékkel bírt. A common law ugyanis nem biztosít semmilyen jogorvoslati lehetőséget ilyen esetekre, mivel „nincs egy általánosan meghatározott korlátja a magánéletbe való behatolásnak”²⁰

Ms. Halford kérelmében kifejtette, hogy a telefonbeszélgetések lehallgatása indokolatlan beavatkozást jelent a magánéletébe, valamint a véleménynyilvánítási szabadságának tiszteletben tartásához való jogába, mely az Egyezmény 8. és 10. cikkeibe ütközik. Ezenfelül sérelmezte, hogy az Egyezmény 13. cikkével ellentétes módon, az állami bíróságok nem gyakoroltak hatékony belső jogorvoslatot, egyúttal nem állapították meg, hogy hátrányos megkülönböztetést szenvedett.

Az állami döntések végkövetkeztetése azonban az volt, hogy a munkahelyi telefon vonatkozásában a munkáltató megszegte az Egyezmény 8. és 10. cikkeinek rendelkezéseit, azonban irányadó gyakorlat hiányában nem állapította meg a személyiségi jogok sérelmét az otthoni telefontal összefüggésben, valamint azt, hogy nem került sor a 14. cikk 8. és 10. cikkel összefüggő megsértésére sem. Az állami álláspont a munkahelyi telefontal kapcsolatban ugyanis egyértelműen az volt, hogy – habár a felperes kellő bizonyítékkal alátámasztotta a lehallgatás tényét – az nem minősül a magánélete megsértésének, mivel semmilyen észszerű magánéleti várakozása nem lehetett volna azzal kapcsolatban. Az állami állásfoglalás szerint ugyanis a munkáltatónak joga és egyben a kötelessége is, hogy ellenőrizze az általa biztosított telefonok használatát. Egyúttal hangsúlyozta, hogy a lehallgatás kizárólag azt a célt szolgálta, hogy segítsenek a felperesnek a diszkriminációs vádak felderítésében és a felelősök szankcionálásában.

A Ms. Halford keresete alapján eljáró EJEK álláspontja azonban egyértelműen az volt, hogy munkahelyi telefonbeszélgetések ugyanúgy, mint az otthoniak, a magánélet és a levelezés tiszteletben tartásához való jog körébe esnek, így az EJEK 8. cikkének alkalmazási körébe tartoznak.

Egyúttal a Bíróság azt is hangsúlyozta, hogy semmilyen bizonyíték nincs arra nézve, hogy Ms. Halford részére bárminemű tájékoztatást adtak volna a belső hálózatához kapcsolódó telefonvonalak lehallgatásának lehetőségéről. Sőt, a Bíróság álláspontja szerint a felperest épp ezzel ellentétesen, több tényező is abban erősíthette meg, hogy e hívások tekintetében észszerű elvárásai vannak a magánélet tiszteletben tartására vonatkozóan: saját irodája volt, ahol két telefon is rendelkezésre állt, melyek közül az egyik kifejezetten a magánbeszélgetésekre szolgált, valamint a diszkriminációs panasz benyújtását követően az üzemeltető arról is

²⁰ „(...) it places no general constraints upon invasions of privacy as such” (Mr Justice Sedley in *R. v. Broadcasting Complaints Commission*, ex parte *Barclay*, 4 October 1996, unreported).

biztosította, hogy ügyének viteléhez nyugodtan használhatja akár a hivatali telefont is. E körülményeket szem előtt tartva a Bíróság megalapozottnak találta a munkahelyi telefon vonatkozásában az Egyezmény 8. cikkére vonatkozó felperesi hivatkozást, és elmarasztalta a rendőrséget.

Még ha a fenti jogeset fő tárgyköre nem is egyértelműen munkajogi kérdésekkel foglalkozik, az alapvető kérdés mégis az, hogy melyek az ellenőrzésnek a korlátai. A fenti jogesetből csak azokat a részeket kiemelve, amelyek a téma szempontjából relevánsak, egyértelműen megállapítható, hogy a Bíróság jelen esetben is azonos követelményeket határozott meg az ellenőrzés vonatkozásában: fontos körülményként vette figyelembe azt, hogy a felperes nem kapott semmiféle tájékoztatást arra vonatkozóan, hogy a telefonbeszélgetéseit rögzíthetik, illetve lehallgathatják. Ezenfelül – mivel önmagában a diszkrimináció elleni fellépést megfelelő bizonyítottság esetén elfogadható indoknak találta volna – elengedhetetlennek találta, hogy a személyiségi jogok korlátozására egy megfelelő és észszerű cél elérése érdekében kerüljön sor.

4.3. A Lustig-Prean & Beckett vs. the United Kingdom és a Smith & Grady vs. the United Kingdom²¹, a Perkins and R. vs. the United Kingdom²², valamint a Beck, Copp and Bazeley vs. the United Kingdom²³ ügyek

Jelen ügyek tárgyuknál fogva összetartoznak, azokat az EJEE több esetben is egy összefoglalt ítéletben döntötte el. Az alcímben szereplő esetek közös kiindulópontja a brit Védelmi Minisztérium sokak által ismert szabályzata volt. A 20. század utolsó évtizedeiben a brit fegyveres erők keretén belül hatályos vezérelv volt, hogy a fegyveres szervek tagjai között nincsen helye homoszexuálisoknak. Mindazon tagokat, akikről bebizonyosodott másságuk, azonnali hatállyal leszerelték, kizárólagosan szexuális beállítottságukra tekintettel. Az e témakörben lefolytatott eljárásokban érintett valamennyi felperes egyöntetűen állította, hogy mind a szexuális beállítottságukra alapozott leszerelésük, mind pedig az ehhez szükséges bizonyítékok beszerzésére irányuló vizsgálatok is súlyosan megsértették emberi méltóságukat, az egyenlő bánásmód követelményét, valamint magánéletük tiszteltetéséhez való jogukat is.

²¹ ECHR 505 (1999), 27/09/1999. Applications nos. 31417/96 and 32377/96; nos. 33985/96 and 33986/96

²² 22/10/2002. Applications nos. 43208/98 and 44875/98, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60695> (2017. 11. 11.)

²³ 22/10/2002. Applications nos. 48535/99, 48536/99 and 48537/99, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60697> (2017. 11. 12.)

Ezekben az ügyekben az – akár anonim módon is – mássággal vádolt tagok első körben egy személyes meghallgatáson voltak kötelesek részt venni. Ennek során olyan, a privát szférájukba mélyen behatoló kérdéseket tettek fel az illetékes elöljárók, melyek az érintettek szexuális életére, partnereire, HIV-státuszukra stb. terjedtek ki. Amennyiben ez a kihallgatás nem szolgált kellő bizonyítékkal a jogviszony megszüntetéséhez, a szervek radikálisabb eszközöket vettek igénybe, és az alanyok magánéletének gyakorlatilag minden aspektusára kiterjedő vizsgálat került lefolytatásra. Ennek során kihallgatták az érintettek hozzátartozóit, ismerőseit, partnereit; lehallgatták privát telefonbeszélgetéseiket, illetve eltérítették a levelezéseiket; adott esetben személyes megfigyeléstől sem riadtak vissza. Sőt, az egyik esetben²⁴ a Haditengerészet egy sikeres hölgy tagját azért bocsájtották el, mert egy kollégája a felettesei elé tárta a számára bizalmasan közölt információkat. Annak érdekében, hogy a vádakat igazolják, az illetékes elöljárók az éjszaka közepén felébresztették és szabadsága ellenére berendelték kihallgatásra az érintettet, mely több mint két órán keresztül tartott. Ennek során az alany holmiját átvizsgálták, több dolgot el is koboztak tőle.

Amennyiben az így beszerzett bizonyítékok alapján a vizsgálat alá vont személyről bebizonyosodott mássága, a „sikeres eljárás eredményeként” leszerelték az illetőt a fegyveres erők tagjai közül.

Az EJEB minden egyes ügyben úgy ítélkezett, hogy a felperesek magánéletébe történő beavatkozás, illetve a homoszexualitásuk nyilvánosságra hozatalát követően közölt felmondások egyértelműen a magánélethez való jogukba való beavatkozást és annak megsértését jelentette, amely egyben megsértette az EJEE 8. cikkét is. A tényállásnak megfelelő eljárást pedig a demokratikus társadalom igényei nem indokolhatják.

Döntésében a Bíróság kimondta, hogy önmagának a szabályozásnak a szükségessége sem volt kellően igazolva, vagyis az alperesi oldal nem tudta megfelelően alátámasztani, hogy a homoszexuálisok fenti módon való diszkriminálása miért segíti elő – hivatkozásuknak megfelelően – a szervek morális egységét. Vagyis a Bíróság alapvetően a diszkriminációs alapon döntötte el a jogvitát. Azonban ítéletében hangsúlyozta, hogy amennyiben megfelelően bizonyításra került volna a korlátozó szabályozás szükségessége és jogszerűsége, a szervek eljárása változatlanul jogellenesnek minősült volna. Ugyanis a vádak alátámasztására olyan radikális eszközöket vetettek be, melyek semmilyen demokratikus társadalomban nem lennének elfogadhatók, és minden bizonnyal jelentősen kevésbé sérelmes módon is elérhették volna kívánt céljaikat. Tehát a Bíróság megfogalmazta azt a követelményt is, hogy az alkalmazott ellenőrzési eszköznek

²⁴ http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank//Microsoft%20Word%20-%20Perkins%20and%20R%20v.%20UK%20_military%20discharge_.pdf (2017. 11. 19.)

minden esetben arányosnak kell lennie az elérni kívánt céllal és a munkáltatónak minden esetben a legkevésbé sérelmes módszert kell választania a rendelkezésre álló eljárások közül.

4.4. Az EJEB gyakorlatának összefoglalása

A fentiekben kifejtett jogeseteket kifejezetten abból a szempontból válogattam össze, hogy relatíve radikális, azonban a mindennapi élethelyzetektől mégsem távol álló ügyeken keresztül tudjam az EJEB által követett ítélkezési gyakorlat legfőbb pontjait bemutatni. Mindezek alapján kijelenthető, hogy a Bíróság a munkavállalók magánéletébe munkáltató által történő beavatkozással, behatolással kapcsolatos jogvitákban az alábbi elveket követi:

Talán nem is szükséges mondani, hogy a legfontosabb követelmény nem más, mint az, hogy a munkáltató ellenőrzése, eljárása és az annak során alkalmazott eszközök és módszerek nem sérthetik az emberi méltóságot. Ezenfelül természetesen szükség van valamiféle ellenőrzés alkalmazására feljogosító jogszabályi rendelkezésre, hiszen ennek hiányában a munkáltató hozzájárulás birtokában sem lenne jogosult az adatkezelésre és ellenőrzésre, azaz rendelkeznie kell megfelelő joggal. Harmadszor, a munkavállaló magánéletébe történő beavatkozásnak ténylegesen szükségesnek kell lennie, vagyis az elérni kívánt cél máshogy ne legyen megvalósítható, és az így okozott jogsérelem álljon arányban az elérni kívánt céllal. Negyedik követelmény, hogy a munkáltatónak előzetesen figyelmeztetnie kell a munkavállalókat, hogy milyen természetű intézkedésre kerül sor, és az milyen mértékben fogja a munkavállalók személyiségi jogait sérteni. Végül pedig szintén elvárás, hogy az ellenőrzésnek, a munkáltató eljárásának mindig a legkevésbé sérelmes módszernek kell lennie. Tehát a munkáltatónak, amennyiben több eljárás útján is elérhető a kívánt cél, minden esetben kötelessége azt a megoldást választani, amely a munkavállaló jogait a legkevésbé sérti.

5. ZÁRÓ GONDOLATOK

Ez a téma napjainkban egyre jelentősebbé válik, mivel – álláspontom szerint – a munkavállalók magánszférája, és általában az emberek magánélete az emberi jogi szervezetek törekvéseivel ellentétben szűkebb, mint valaha. Habár beszélhetünk politikai korrektségről és a magánszféráról mint társadalmi szükségletről, azonban a legújabb találmányok és az informatikai életben bekövetkezett változások, mint például a közösségi média elképzelhetetlenül rohamos térhódítása, alapjaiban változtatták meg az egész életünket. Manapság az emberek hajlamosak gyakorlatilag bármit, illetve mindent megosztani magukról; nem tudják letenni

az okostelefonjaikat, soha véget nem érő szükségét érznek arra, hogy mindig csevegjenek valakivel, nem beszélve arról, hogy mindenről és azonnal tudni akarnak.

Véleményem szerint ez nagyon veszélyes folyamat. Egy szempillantás alatt elveszithetjük teljes magánéletünket, hiszen a szabályozási rendszer, legyen szó akár hazai, akár nemzetközi jogszabályokról, nem tud lépést tartani a technológiai fejlődéssel. Nem beszélve arról, hogy még ha a felek külön erre vonatkozóan nem is állapodtak meg, a munkáltató ellenőrzési joga – pusztán e pozíciójánál fogva – változatlanul fennáll, hiszen az adatvédelmi szabályzat önmagában egy egyoldalú jognyilatkozat, melyben a munkáltató bizonyos keretek között jogszabályi és jogos érdeken alapuló joggal kezelheti a munkavállalók személyes adatait. Eből kifolyólag pedig bizonyos ellenőrzési folyamatok a munkavállaló hozzájárulása nélkül is lefolytathatók. Tehát a munkaviszony jellege miatt a munkáltatónak van egy közvetett joga, amely bizonyos mértékig lehetővé teszi a munkavállaló magánéletébe való beavatkozást.²⁵

Amint az a dolgozatban kifejtettekből kitűnik, az EJEB által követett irányelvek ugyanúgy megtalálhatók hazai szabályozásban is. Lényegében azonos elvárásokat határoz meg a jogalkotó a hazai munkáltatókkal, illetve az általuk megvalósított ellenőrzések szabályszerűségével kapcsolatban. Vagyis összességében ki lehet jelenteni, hogy a jogalkotó e kérdés vizsgálata és szabályozása során figyelemmel volt a nemzetközi standardokra és ítélkezési gyakorlatra. Fontos, hogy – mivel a jogalkotás természeténél fogva nem képes lépést tartani a technikai fejlődéssel – egy olyan szabályozási megoldás kerüljön kialakításra, amely megfelelően alkalmazható a fejlődés által felállított újabb és újabb akadályok és kihívások leküzdésére. Megítélésem szerint a jelenlegi szabályozás bár általános követelményeket rögzít, épp e jellegénél fogva alkalmas arra, hogy idomuljon és megfelelően adaptálható legyen az új helyzetekre is.

Figyelembe véve azt a tényt, hogy ezeknek a rendeleteknek nagyon jelentős garanciális funkciójuk van, elengedhetetlen egy hosszú távon alkalmazható megoldás megteremtése, amely leküzdí a technológiai fejlődés által megjelenő újabb és újabb akadályokat is. Személy szerint úgy vélem, hogy az EJEE ítélkezési gyakorlata által meghatározott követelmények olyan hatékony eszközt jelenthetnek a munkáltatói és munkavállalói érdekek védelmében tett erőfeszítések során, melyek egyúttal összhangban állnak a munkavállaló magánéletével és a munkáltató gazdasági érdekével is.

²⁵ CARLSON, RICHARD R. – MOSS, SCOTT A.: *Employment Law*. 2013, Wolters Kluwer, New York.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről.
- [2.] *Az ellenőrzés módszertana* (előadás diasor). <http://gtk.uni-miskolc.hu/files/4799/Az+ellen%C5%91rz%C3%A9s+m%C3%B3dszertana+++egy+oldal+vs%C3%A1ltozat.pdf> (2018. 03. 24.)
- [3.] BALOGH ZSOLT: Alapjogok korlátozása az új alkotmányban. *Pázmány Law Working Papers* 2011/19. <http://d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2012/2011-19.pdf> (2017. 11. 30.)
- [4.] BANKÓ ZOLTÁN – BERKE GYULA – KAJTÁR EDIT – KISS GYÖRGY – KOVÁCS ERIKA: *Kommentár a munka törvénykönyvéhez*. 2014, Wolters Kluwer, Budapest.
- [5.] CARLSON, RICHARD R. – MOSS, SCOTT A.: *Employment Law*. 2013, Wolters Kluwer, New York.
- [6.] GYULAVÁRI TAMÁS (szerk.), DUDÁS KATALIN – FERENCZ JÁCINT – HORVÁTH ISTVÁN – HŐS NIKOLETT – KÁRTYÁS GÁBOR – KULISITY MÁRIA – KUN ATTILA – PETROVICS ZOLTÁN: *Munkajog*. 2013, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- [7.] KISS BARNABÁS: *Emberi jogok – Alapjogok általános kérdései*. <http://www.juris.u-szeged.hu/download.php?docID=48277> (2018. 03. 24.)
- [8.] Magyarország Alaptörvénye.
- [9.] PÉCSEK GÁBOR: *A munkáltatói ellenőrzések jogalapja: az érdekmérlegelés*. <https://jogtar.hu/2017/04/05/munkaltatoi-ellenorzesek-jogalapja-az-erdekmerlegeles/> (2018. 03. 24.)
- [10.] http://www.equalrightstrust.org/ertdocumentbank//Microsoft%20Word%20-%20Perkins%20and%20R%20v.%20UK%20_military%20discharge_.pdf (2017. 11. 19.)

FELHASZNÁLT JOGESETEK

- [1.] *Bărbulescu v. Romania case* – ECHR 268 (2017), 05/09/2017, application no. 61496/08.
- [2.] *Beck, Copp and Bazeley versus the United Kingdom* – 22/10/2002. Applications nos. 48535/99, 48536/99 and 48537/99. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60697> (2017. 11. 12.)
- [3.] *Halford v. the United Kingdom case* – 25/06/1997. Application no. 20605/92.
- [4.] *Lustig-Prean & Beckett v. the United Kingdom and Smith & Grady versus the United Kingdom cases* – ECHR 505 (1999), 27/09/1999. Applications nos. 31417/96 and 32377/96; nos. 33985/96 and 33986/96.
- [5.] *Perkins and R. v. the United Kingdom* – 22/10/2002. Applications nos. 43208/98 and 44875/98 <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60695> (2017. 11. 11.)

**POLGÁRI JOGI ÉS POLGÁRI
ELJÁRÁSJOGI SZEKCIÓ**

Az utaló magatartás funkciója és helye a Ptk. felelősségi rendszerében

Csitei Béla

Széchenyi István Egyetem

Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar Polgári Jogi és Polgári Eljárásjogi Tanszék
e-mail: bela.csitei@gmail.com

Absztrakt

A tanulmány célja, hogy átfogó vizsgálatnak vessen alá az utaló magatartás – klasszikus nevén a biztatási kár – intézményének a Ptk.-ban meghatározott szabályát, majd a norma egyes tényállási elemeinek részletes elemzését követően állást foglaljon abban a kérdésben, hogy az utaló magatartás szabálya alapján történő helytállás a kárfelelősségi szabályozás fogalmi körébe vonható-e, illetve hol foglal helyet a Ptk. felelősségi rendszerében, egyáltalán szükség van-e az utaló magatartás intézményére. Bár az utaló magatartás pozíciója a Ptk.-ban megváltozott, a szabály tartalma azonos a régi Ptk. által alapelvei szinten nevesített szabályéval. A norma meglehetősen rövid, értelmezése azonban legfeljebb csak látszólag egyszerű, mivel az egyes tényállási elemek pontos jelentéstartalma a jogszabály szövegéből nem állapítható meg.

Kulcsszavak: *biztatási kár, polgári jogi felelősség, utaló magatartás*

1. BEVEZETÉS

Az utaló magatartás relatíve fiatal jogintézménynek minősül, hiszen a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: régi Ptk.) kodifikációjáig a tételes jog nem ismerte.¹ A régi Ptk. 6. §-a alapelvei szinten rögzítette, hogy a kár megtérítésére vonatkozó kötelezettséget keletkeztethet, ha a károsult oldalán bár a saját magatartása okán keletkezik kár, azonban a károkozó magatartás eredője valaki más szándékos magatartása. A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) ugyanakkor nem követi a régi Ptk. koncepcióját, és az utaló magatartást a kötelmi jogi könyv keretei között szabályozza. A 6:2. §-a önálló kötelemkeletkeztető tényként nevesíti az utaló magatartást, amelynek tényállását a 6:587. §-a tartalmazza a megbízás nélküli ügyvitel és a díjkitűzés normaanyaga között.

¹ LÉGRÁDI GERGELY: Az utaló magatartás (biztatási kár) a Ptk.-ban és a bírói gyakorlatban. *Polgári jogi kodifikáció* 2003/4., 20.

A Ptk. indokolása szerint az utaló magatartás korábbi rendszertani helye „*semmiképpen sem illeti meg az intézményt*”, a jogintézmény kötelemeletkeztető tényként való szabályozása „*a szabály lényegét megfelelően és szerepének valódi jelentőségét arányosan*” juttatja kifejezésre. Emellett az indokolás több ponton is utal az utaló magatartás alkalmazásának kivételességére. Lenkovics Barnabás álláspontja szerint a szabály ugyanakkor olyan meghatározó jelentőséggel bír, amelynél fogva éppen a bevezető rendelkezéseken belüli elhelyezése lenne indokolt. Az utaló magatartás tényállása ugyanis a másokra tekintettel nem lévő, sok esetben csalárd emberi magatartásokat szabályozza, amelyek ma már túlzott mértékben a mindennapjaink részévé váltak, és amelyek a társadalmi és kulturális életünkre, valamint a vagyoni és személyi viszonyainkra is jelentős hatással bírnak.² Kétségtelen, hogy az utaló magatartás egyébként sem kizárólag a kötelmi jog területéhez kapcsolódik: a gyakorlatban hivatkoztak már a szabályra például szerzői jogi jogvitában,³ sőt nemcsak magánjogi, hanem államigazgatási jogviszonnnyal kapcsolatos jogvitában is.⁴

Az utaló magatartás további jellegzetessége, hogy a norma egyes tényállási elemeinek jelentéstartalma nem állapítható meg pusztán a normaszövegből, hiszen például az okozati összefüggés mibenlétének vagy a megtérítendő kár mértékének a meghatározása csak átfogó – a bírói gyakorlat elemzését is magában foglaló – értelmezés útján lehetséges. Különösen nélkülözhetetlen a pontos és világos jogértelmezés annak tükrében, hogy az utaló magatartás alkalmazásának csak abban az esetben van helye, ha a szabályt alkotó hét konjunktív feltétel közül mindegyik kivétel nélkül megvalósul. Döntő jelentőséggel bír tehát, hogy az eljáró bíróság mit ért például az önhiba fogalmán, hiszen ha a károsult oldalán önhibából következik be a kár, akkor a szabály alkalmazásának feltételéül szolgáló további tényállási elemek mindegyikének megvalósulása sem lesz elégséges ahhoz, hogy a bíróság a károsult javára hozzon ítéletet.

2. AZ EGYES TÉNYÁLLÁSI ELEMEKRŐL

2.1. Szándékosság

Az utaló magatartás alkalmazásának csak akkor van helye, ha a károsultat cselekvésre indító magatartás szándékos. A magatartás szándékos, ha a biztató annak lehetséges következményeit kívánja, vagy e következményekbe belenyugszik. A Ptk.

² LENKOVICS BARNABÁS: Polgári alanyi jogok – alkotmányos alapjogok. Alapvető kérdések az alanyi és az alapjogok körül. In SAJÓ ANDRÁS (szerk.): *Alkotmányosság a magánjogban*. 2006, CompLex Kiadó, Budapest, 123–124.

³ BH1990. 257.

⁴ BH2002. 12.

a biztatási kár vonatkozásában tehát nem használja a felróhatóság fogalmát: míg a deliktuális kárfelelősség esetén a károkozó csak abban az esetben mentesülhet a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy úgy járt el, ahogyan az az adott helyzetben általában elvárható, addig a biztató már akkor sem kötelezhető helytállásra, ha a magatartása szándékosságának a hiánya igazolható. Ez természetesen a biztató javára szolgál, hiszen hiába valósul meg valamennyi további törvényi feltétel, akkor sem köteles helytállni a károsulttal szemben, ha az általános gondossági követelményt megszegte, de szándékos magatartás kifejtésére nem került sor.

A normaszövegből nem állapítható meg egyértelműen, hogy a szándékosság-
nak mit kell átfognia: kérdéses, hogy a biztató szándéka a károsult megkárosí-
tására kell-e, hogy irányuljon, vagy elégséges az is, ha maga az utaló magatartás
valamilyen szándékos magatartásban nyilvánul meg. Ha az utaló magatartás célja
kifejezetten az, hogy kárt eredményezzen a károsult oldalán, akkor a biztató ma-
gatartása annak célzatossága okán jogellenesnek minősül, így ebben az esetben – a
szubszidiaritás okán – nem is utaló magatartás, hanem a Ptk. 6:519. §-a szerinti
károkozás valósul meg.⁵ A biztató szándéka tehát nem terjedhet ki a kár bekövetke-
zésének lehetőségére, a normaszöveg kizárólag a kifejtett magatartás szándékossá-
gának követelményére utal. A lehetséges szándékos magatartások köre rendkívül
tág. Mivel az utaló magatartással összefüggésben keletkező károk jellemzően vala-
mely szerződés létrejöttének az elmaradásából származnak, ezért tipikus szándé-
kos magatartásnak minősül, amikor a biztató olyan ígéretet tesz, amelyet később
szerződéses keretek között nem hajlandó megerősíteni.⁶ Nem hagyható azonban
figyelmen kívül a biztató magatartásának komolysága. A felismerhetően tréfából
tett nyilatkozatok szándékos magatartásként nem értékelhetők.⁷

2.2. A biztató és a károsult magatartásai közötti okozati összefüggés

Biztatási kárról csak akkor beszélhetünk, ha a károsult a biztató magatartásában
bízva, tehát annak hatására cselekszik, aminek következtében kárt szenved el.
Fontos, hogy a biztató magatartása és a kár között okozati összefüggés fennállásá-
ról – legalábbis közvetlenül – nem beszélhetünk. Ennek indoka, hogy a kárt nem a
biztató, hanem a károsult okozza, a biztató eljárása pusztán a károsult által kifejtett
magatartás motívuma. Ha a biztató magatartása és a kár között közvetlen okozati
kapcsolat áll fenn, akkor nem az utaló magatartás, hanem valamely felelősségi
tényállás valósul meg.

⁵ LÉGRÁDI: i. m. 21.

⁶ FÁBIÁN FERENC (szerk.): *Polgári jog I.* 2011, Novissima Kiadó, Budapest, 21.

⁷ WELLMANN GYÖRGY (szerk.): *Polgári jog. Kötelmi jog.* 2014, HVG-ORAC, Budapest, 607.

A felek magatartásai közötti okozati összefüggés fennállásának megállapítása cseppet sem egyszerű feladat. A társadalmi viszonyokban, de kifejezetten a termelés, az árucseré és a kereskedelem világában ugyanis a jogalanyok szüntelenül hatást gyakorolnak egymás magatartására. Csak ritkán fordul elő, hogy egy jogalany a többi piaci szereplő magatartására tekintet nélkül határozza meg saját piaci stratégiáját.⁸ E ponton szükséges utalni a GK 14. számú állásfoglalásra, amely a jogalanyok saját kockázati körének következetes értelmezését volt hivatott előmozdítani. Az állásfoglalást az új Ptk. alapján elbírálendő ügyekben irányadó elvi iránymutatásokról szóló 1/2014. Polgári jogegységi határozat az új Ptk. vonatkozásában már nem tekinti alkalmazandónak, az abban foglaltak azonban véleményem szerint továbbra is hasznosnak bizonyulhatnak az utaló magatartás normaszövegét értelmező jogalkalmazók munkája során. A jogalkotó egyébként is minden bizonnyal csak azért döntött a hatályon kívül helyezés mellett, mert az állásfoglalásban több ponton is megjelenő szállítási szerződést az új Ptk. már nem nevesíti.

Az állásfoglalás kimondja, hogy a vállalatok a saját tevékenységük kockázatát maguk kötelesek viselni még abban az esetben is, ha a károsodásukat eredményező magatartásuk kifejtésére más vállalatok közlései következtében került sor. A jogalanyok elsősorban tehát maguk felelnek saját magatartásaik következményeiért, hiszen nem várható el a környezetüket alkotó további szereplőktől, hogy pusztán a károsultakkal való érintkezésük okán részt vállaljanak a károk viselésében. Ha azonban a közlés egy szerződés megkötésére irányul, és annak határozottsága okán a jogalany kellő megalapozottsággal számolhatott a szerződés létrejöttével, akkor az érintett – a szerződés létrejöttének elmaradása esetén – az utaló magatartásra hivatkozva a kárának megtérítésére kérheti kötelezni azt a személyt, akinek a részéről a közlés elhangzott, különösen akkor, ha a szerződéskötés reményében más kötelezettség vállalásáról lemondott vagy nagyobb arányban indokoltan költekezett. Ez azt jelenti, hogy elsősorban a biztató közlésének, illetve magatartásának határozottsága, valamint – a biztató magatartásával összefüggésben – a károsult eljárásának indokoltsága dönt az okozati összefüggés fennállásának kérdésében, ez pedig álláspontom szerint azt eredményezi, hogy az okozati összefüggés elválaszthatatlanul összefonódik a biztató eljárásának felróhatóságával. Az okozati összefüggés vizsgálata során ugyanis fel fog merülni a kérdés, hogy ha a károsult a biztató eljárásában bízva vált károsulttá, akkor a biztatónak az adott helyzetben számolnia kellett-e magatartása következményeivel, egyúttal tekintettel volt-e arra, hogy eljárása cselekvésre ösztönözheti a környezetében lévő jogalanyokat. Ha az utóbbi kérdésre a válasz nemleges, akkor a biztató a károk teljes vagy részleges megtérítésére kötelezhető, ha viszont a biztató kellő gondossággal járt el, akkor a károsodás a károsult kockázati körébe tartozik, tehát a teljes kárt

⁸ PRIBULA: i. m. 190–191.

a károsult kénytelen viselni. Az okozati összefüggés a biztató eljárásának felróhatósága esetén is természetesen csak akkor áll fenn, ha a károsult eljárása indokolt volt. Szükséges megjegyezni, hogy bár az állásfoglalás vállalatokról rendelkezik, azonban a benne foglaltak nyilvánvalóan a természetes személyekre is irányadóak.

A biztató magatartása és a károsult eljárása közötti okozati összefüggés jelentős mértékben különbözik attól az okozati összefüggéstől, amely a károkozó magatartás és kár között áll fenn a kártérítési felelősség esetén. Míg a kártérítési felelősség károkozója közvetlenül maga okozza a kárt, addig a biztató és a kár közötti okozati kapcsolat sokkal távolabbi, hiszen a kár valójában a biztató eljárása alapján cselekvő személy magatartása okán következik be. Mivel a biztató magatartása és a kár közötti okozatossági lánc hosszabb és több elemből épül fel, ezért az utaló magatartás számos olyan esetben is alkalmazható, amikor az igény a kártérítési felelősség okozatossági tesztjén megbukna. Az utaló magatartás hiányában valójában nem lehetne helytállásra kötelezni azt a személyt, akinek a közrehatása nélkül a kár be sem következett volna, ha a kár közvetlenül csak a károsult magatartásával állna okozati összefüggésben.

Végül érdemes megemlíteni, hogy az okozati összefüggés minősége kapcsolatba hozható a megtérítendő kár mértékének kérdésével is. A Ptk. a bíróság mérlegelési jogkörébe utalja annak eldöntését, hogy az utaló magatartás törvényi feltételeinek fennállása esetén a kár egészének vagy csupán egy részének megtérítésére kötelezi-e a biztatót, a normaszöveg ugyanakkor nem tartalmaz iránymutatást arra nézve, hogy a bíróságnak a mérlegelés során mely körülményeket indokolt figyelembe vennie. Okozati összefüggés hiányában az utaló magatartás alkalmazásának természetesen nincs helye, azonban az okozati összefüggés fennállása esetén sem tehető egyenlőségjel a biztatók különféle ráhatásai közé. Bizonyos esetekben a biztató cselekvésének természetszerű következménye a károsult eljárása, míg máskor csupán egy gyengébb logikai lánc köti össze a felek magatartásait. Az okozati kapcsolat minősége véleményem szerint értékelést nyerhet a helytállási kötelezettség terjedelmének mérlegelése során, lehetővé téve a biztatók különböző mértékű közrehatásának differenciált értékelését. Nem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy e mérlegelésnek kizárólag azon károk vonatkozásában van helye, amelyek a biztató eljárásának következtében álltak be. Az utaló magatartástól függetlenül bekövetkező károkra a biztátónak nem terjed ki a helytállási kötelezettsége, ugyanakkor nem a bíróság szabad mérlegelésének köszönhetően – hiszen az egyébként is csak a megtérítési kötelezettség mértékére vonatkozik –, hanem az okozati összefüggés hiányában.

2.3. A károsult magatartása és a kár közötti okozati összefüggés

Az utaló magatartás alkalmazásának csak akkor van helye, ha a kár nem a biztató, hanem a károsult magatartásának eredményeképpen következik be. A törvényi tényálláson belül tehát afféle kettős okozatosság érvényesül: okozati összefüggésnek kell fennállnia a biztató és a károsult magatartásai, valamint a károsult magatartása és a kár között is.

A károsult magatartása és a kár közötti okozati összefüggés szempontjából nem egyértelmű, hogy alkalmazható-e, és ha igen, akkor milyen tartalommal a Ptk. 6:521. §-a által nevesített előreláthatóság szabálya. Az utaló magatartás nem kártérítési felelősségi intézmény, hanem egy önálló kötelemkeletkeztető tény; a kártérítési felelősség szabályai nem képezik mögöttes joganyagát a biztatási kárnak. Az előreláthatósági klauzula ugyanakkor nem tekinthető tisztán kárfelelősségi normának, hiszen elsősorban az okozati összefüggés következetes értelmezését segíti elő. Bár a klauzulát a kártérítési felelősség közös szabályai között helyezte el a jogalkotó, azonban kétségtelen, hogy az előreláthatósági szabály annak tartalma okán az utaló magatartás relációjában is irányadónak minősül. A károsult magatartása és a kár közötti okozati összefüggés vonatkozásában ugyanakkor értelmezhetetlen az előreláthatóság fogalma: a károsult nem kalkulálhat előre a kár bekövetkezésének a lehetőségével, hiszen ha előre látná cselekménye lehetséges következményeit, akkor nem lenne jóhiszemű, valamint a kár nem önhibáján kívül következne be. Ezzel szemben a biztató magatartása és a kár közötti okozati összefüggésnek véleményem szerint részét képezi az előreláthatósági szabály tartalma, még akkor is, ha a biztató nem minősül közvetlenül károkozónak, hiszen senki sem kötelezhető olyan kár megtérítésére, amelynek a bekövetkezése nem volt előre látható. A biztató sem kötelezhető helytállásra, ha a károsodás lehetőségével nem számolhatott, és nem is kellett számolnia.

2.4. Jóhiszeműség

Az utaló magatartás alkalmazásának további feltétele, hogy a károsult jóhiszemű legyen. Jóhiszemű az, aki nem tud, és kellő körültekintés tanúsítása mellett sem kellene tudnia a látszattal ellentétes jogi valóságról. Ezzel szemben rosszhiszemű az, aki tud, vagy kellő körültekintés tanúsítása mellett tudnia kellene a látszattal ellentétes jogi helyzetről.⁹

A Ptk. 1:3. § (1) bekezdése általános jelleggel rögzíti, hogy a polgári jogi viszonyokban a felek a jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során jóhisze-

⁹BÍRÓ GYÖRGY – LENKOVICS BARNABÁS: *Általános tanok*. 2013, Novotni Kiadó, Miskolc, 83.

műen kötelesek eljárni. A jóhiszeműség követelménye tehát áthatja a polgári jog egészét, a jogalkotó a jóhiszemű eljárást bizonyos esetekben ugyanakkor külön is megköveteli. Az utaló magatartás okán cselekvő károsult is csak abban az esetben tarthat igényt jogvédelemre, ha eljárása során jóhiszemű volt, tehát nem tudott, és kellő körültekintés tanúsítása mellett sem kellett volna tudnia arról, hogy a biztató ráhatásának következtében kárt szenved el majd. A Ptk. 1:3. § (2) bekezdése ugyanakkor azt is kimondja, hogy kifejezetten rosszhiszeműen jár el, akinek a joggyakorlása szemben áll valamely olyan korábbi magatartásával, amelyben más személy okkal bízhatott. A biztató éppen ezért mindenképpen rosszhiszeműen jár el azokban az esetekben, amikor a szerződéskötésre irányuló szándékának egyértelmű kifejezését követően indokolatlanul elzárkózik a szerződés megkötésétől. A 12/2013. számú polgári elvi döntés is rögzíti, hogy a biztató akkor köteles a károsult kárát egészben vagy részben megtéríteni, ha a jóhiszeműség követelményét megszegve bocsátkozott szerződési tárgyalásokba, vagy szakította meg azokat. A polgári elvi döntésről az 1/2014. Polgári jogegységi határozat – hasonlóan a GK 14. számú állásfoglaláshoz – nem rendelkezik. Míg tehát a biztató gyakran rosszhiszeműen cselekszik, addig evidencia, hogy a károsult magatartásának jóhiszeműnek kell lennie ahhoz, hogy az utaló magatartás alkalmazható legyen.

A jóhiszeműség szubjektív és objektív fogalomként is értelmezhető. A jogalany szubjektív értelemben akkor jóhiszemű, ha úgy gondolja, hogy valamely tény megfelel a valóságnak, illetve az eljárása jogszerű, tehát nem tudja, valamint nem is kell tudnia, hogy a tény hamis, vagy az eljárása jogtalan. Az objektív értelemben vett jóhiszeműség ezzel szemben független a jogalany tudat- és ismeretállapotától, a tisztességes és erkölcsös emberek szokásos eljárását alapul véve esetről esetre kell kitölteni tartalommal.¹⁰ Úgy gondolom, hogy az utaló magatartás normaszövege által alkalmazott jóhiszeműség fogalom szubjektív és objektív értelemben is meghatározza a károsult eljárását, kifejezetten annak tükrében, hogy a jóhiszeműség szubjektív és objektív relációi álláspontom szerint szoros kapcsolatban állnak egymással. A károsult ugyanis csak abban az esetben hivatkozhat arra, hogy nem tudott és nem is kellett tudnia a látszattal ellentétes jogi valóságról, ha mind a hétköznapi világban, mind az üzleti életben kellő körültekintéssel – egyben a megalapozott döntéshozatalhoz szükséges információk birtokában – járt el.

Az utaló magatartásra konkretizálva a károsult akkor jár el jóhiszeműen, ha a károkozó magatartás kifejtésekor úgy gondolja, hogy a biztató eljárásából a másik fél komoly és határozott akaratára lehet következtetni, amely a jövőben a körülményekre tekintettel nem fog megváltozni. Így nem jóhiszemű a károsult, ha a károsodást megelőzően tudja vagy tudnia kellene, hogy a jövőben várhatóan meg-

¹⁰ KÓNYÁNÉ SIMICS ZSUZSA: A Ptk. alapelveiről és változásairól. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica*, 427–428. http://acta.bibl.u-szeged.hu/7338/1/jurid-pol_069_417-436.pdf (2017. 12. 29.)

hiúsul az a feltevés, amelyen az utaló magatartás alapul. A károsult akkor sem jóhiszemű, ha a tudatában van vagy kellene lennie annak, hogy az utaló magatartás nem felel meg a másik fél valós akaratának, illetve a másik fél szándéka a jövőben valószínűleg meg fog változni.¹¹ A jóhiszeműség jelentéstartalmának következetes meghatározását a bírói gyakorlat is elősegíti. Jóhiszeműnek minősül a károsult például abban az esetben, ha a biztatóval kötött szóbeli megállapodása alapján hozzákezd a reklámfotók elkészítéséhez, miután a biztató családja összeállítja a bemutatandó árukészletet, illetve a biztató jelen van a fényképfelvételek elkészítésénél.¹² Ugyanígy jóhiszeműen jár el a károsult, ha vállalkozói tevékenység folytatása érdekében elkészítteti a szükséges terveket, anyagot szerez be, és korábbi munkáját felmondja, ha nem számolhatott azzal, hogy a bérbe venni kívánt raktárhelyiség bérbeadója a korábban tett – szerződéskötésre irányuló – nyilatkozatát utóbb a saját üzleti érdekére hivatkozva visszavonja.¹³

A jóhiszeműség szoros kapcsolatban áll az önhiba hiányával. Ha ugyanis a károsult kellő körültekintéssel jár el, és csak a szükséges tájékozódást követően cselekszik, akkor valószínű, hogy a kár valamely önhibáján kívül eső okból következik be. Ezzel szemben aki tud, vagy kellő körültekintés tanúsítása mellett tudnia kellene a látszattal ellentétes jogi helyzetről, azonban a kellő körültekintést elmulasztja, annak a magatartása mindenképpen a saját önhibájának körében nyer majd értékelést. Hasonlóan erős kapcsolatban áll a jóhiszeműség a károsult eljárásának felróhatóságával, illetve annak hiányával. A jogalkotó természetesen külön nem írja elő, hogy a károsult eljárása nem lehet felróható, azonban a Ptk. 1:4. § (1) bekezdése alapján valamennyi polgári jogi viszonyban úgy kell eljárni, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható. Könnyen belátható, hogy mivel a károsult csak akkor lehet jóhiszemű, ha kellő körültekintéssel jár el, ezért az általában elvárható magatartás hiányában jóhiszeműségről nem beszélhetünk.¹⁴ A jóhiszeműségnek az utaló magatartás normaszövegén belüli szerepeltetése tulajdonképpen szükségtelen, hiszen az elvárható magatartás elve magában foglalja a jóhiszemű eljárás követelményét.

¹¹ WELLMANN: i. m. 608.

¹² BH1992. 687.

¹³ FPK 1994/1.

¹⁴ PRIBULA: i. m. 192.

2.5. Alapos ok

Az utaló magatartás alkalmazásához a károsultnak nemcsak jóhiszeműnek kell lennie, hanem a másik fél magatartásában bízva, alapos okból kell cselekednie. A károsult akkor cselekszik alapos okból, ha magatartása a közfelfogás szerint – tekintettel a biztató magatartására – indokolt, célszerű és okszerű.¹⁵

A károsult bizakodása arra irányul, hogy eljárásával az elérni kívánt célját megvalósítja, és a saját magatartása okán nem válik károsulttá. Annak megállapításához, hogy a károsult alapos okból cselekedett-e, nélkülözhetetlen az adott eset összes körülményének mérlegelése; egy-egy tény kiragadása alapján nem lehetséges a tényállás reális értékelése.¹⁶ Az alapos ok erős indíték, a károsult megalapozott feltevése: kifejezetten alapos oknak minősül a biztató olyan határozott közlése, amelyben bízva a károsult okkal számolhat a szerződés létrejöttével.¹⁷ Nem volt azonban megalapozott a károsult feltevése például abban az esetben, amikor bár tudta, hogy a biztosító beszedési megbízással kívánja a lejárt biztosítási díjat behajtani, azonban mégis arra a következtetésre jutott, hogy a biztosító a biztosítási szerződés megszűnése előtt a biztosítási díjat a biztosítási összegbe be kívánja számítani.¹⁸

Az alapos ok törvényi feltételként történő nevesítésével a jogalkotó valójában azt kívánja elérni, hogy a károsult döntéseinek kockázatát alaptalanul ne helyezze más személyre. Kifejezetten igaz ez a piaci szereplőkre: ha a vállalkozás által hozott piaci döntés nem váltja be a hozzá fűzött reményeket, akkor a károsult korábbi elhatározásának következményeit főszabály szerint maga köteles viselni, a jogalkalmazás megfelelő indok hiányában nem oszthatja meg a károkat a felek között.¹⁹ Az utaló magatartásnak éppen ezért nélkülözhetetlen eleme az alapos okból való cselekvés követelménye, hiszen ez a feltétel biztosítja, hogy a biztató csak azokért a károkért legyen köteles helytállni, amelyekkel az eljárása nemcsak távoli okozati kapcsolatban áll, hanem – a károsult magatartásának indokoltsága okán – gyakorlatilag is összefüggésbe hozható.

2.6. Kár

A biztató helytállási kötelezettségének a kérdése természetesen fel sem merül azokban az esetekben, amikor a másik fél oldalán kár nem következik be. A kár fogalmi jelentésének vizsgálata során három kérdés megválaszolása mutatkozik

¹⁵ WELLMANN: i. m. 608–609.

¹⁶ FÁBIÁN: i. m. 22.

¹⁷ FPK 1995/85.

¹⁸ BH1998. 384.

¹⁹ PRIBULA: i. m. 194.

szükségesnek. Egyrészt a Ptk.-ból nem derül ki egyértelműen, hogy az utaló magatartás alkalmazhatósága esetén a biztató helytállási kötelezettsége a kár mely elemeire terjed ki: kizárólag a felmerült kárt köteles megtéríteni, vagy köteles helytállni a károsult elmaradt hasznaiért is? Emellett a jogalkotó azt sem határozza meg, hogy a bíróságnak mely körülmények mérlegelését követően kell döntést hoznia arról, hogy milyen mértékben kötelezi a károk megtérítésére a biztatót. Végül kérdésként vethető fel, hogy a biztató kötelezhető-e sérelemdíj fizetésére azokban az esetekben, amikor a károsultat nemcsak vagyoni károsodás éri, hanem valamely személyhez fűződő joga is sérelmet szenved el.

A megtérítendő kár mértékének meghatározása során a jogalkalmazónak tehát két lépésben kell eljárnia: először – az utaló magatartás alkalmazhatóságának megállapítását követően – meg kell határoznia egy összeget, amelynél többnek a megtérítésére a biztató nem kötelezhető, majd ezt követően döntenie kell arról, hogy a körülményekre tekintettel indokolt-e az összeg mérséklése. Mivel az utaló magatartás normaszövegének értelmezése egyik lépés abszolválásához sem nyújt segítséget, ezért a Ptk. más szabályainak vizsgálata vezethet csak eredményre. A Ptk. 6:522. § (1) bekezdése kimondja, hogy a károkozó a károsult teljes kárát köteles megtéríteni. Bár a teljes kártérítés elve a kártérítési felelősség területén érvényesül, és az utaló magatartás vonatkozásában nem alkalmazható, azonban éppen ebből vonatható le az a következtetés, hogy a biztató nem feltétlenül köteles helytállni az eljárásával összefüggésben a károsult oldalán bekövetkező valamennyi kárért. Szintén érdemes megemlíteni, hogy a Ptk. 6:62. § (4) bekezdése alapján a szerződés létrejöttének elmaradásaért a feleket kártérítési kötelezettség nem terheli. E szabály egyértelműen a kártérítési felelősségi normák alkalmazhatósági körére vonatkozik, az utaló magatartásra – akárcsak a teljes kártérítés elve – nem irányadó. A normából akár az a következtetés is levonható, hogy a szerződés megkötésétől történő elzárkózás nem minősül jogellenes magatartásnak, az utaló magatartásnak azonban egyébként sem feltétele, hogy a biztató eljárása jogellenes legyen. A szerződés létrejöttének elmaradásából származó károk megtérítésének éppen ezért csak az utaló magatartás alapján lehet helye.

További kérdés, hogy a biztátónak meg kell-e térítenie azt a kárt, amely abból származik, hogy a szerződés megkötésének elmaradása okán a károsult nyereségtől esik el. Nem mindegy, hogy a vagyoni előny közvetlenül milyen okból marad le; a kárelemek közötti differencia a pozitív és a negatív *interesse* fogalmai mentén érzékeltethető. A pozitív *interesse* a szerződés megkötéséből eredő kár, míg a negatív *interesse* az kár, amely a szerződés létrejöttének az elmaradásából származik. Aki a pozitív *interesse* megtérítésére köteles, az olyan helyzetbe kell, hogy hozza a károsultat, mintha a szerződés teljesült volna, ezzel szemben a negatív *interesse* körében olyan helyzetet kell teremteni, mintha a károkozó magatartás nem

következett volna be.²⁰ Könnyen belátható, hogy a pozitív *interesse* fogalmához kapcsolódó eljárásnak az utaló magatartás keretei között nem lehet helye, hiszen ellenkező esetben a biztató a károk megtérítése során úgy lenne köteles eljárni, mintha a felek között a meg nem kötött szerződés létrejött volna, holott a szerződéskötéstől való elzárkózáshoz mindegyik félnek joga van. A károsult tehát nem tarthat igényt annak az elmaradt előnynek a megtérítésére, amellyel a megkötni kívánt szerződés létrejötte esetén – a felek közötti szerződésből eredően – gazdagodott volna. Más a helyzet azzal a nyereséggel, amelytől a károsult amiatt esett el, mert a korábban hatályos szerződéseit a biztatóval való szerződéskötésben bízva alapos okkal felbontotta. Ebben az esetben a biztató nemcsak a felmerült kár és az esetleges költségek megtérítésére kötelezhető, hanem helyállással tartozhat azért az elmaradt haszonért is, amellyel a károsult a korábban hatályos szerződéseinek felbontása hiányában bizonyíthatóan gazdagodott volna.

A megtérítendő kár mértékének meghatározása során a bíróság számos körülményt értékelhet. A biztató és a károsult magatartásai közötti okozati kapcsolat minősége – mint ahogyan korábban már részletesen kifejtésre került – egy olyan körülmény, amelyet a jogalkalmazó mérlegelhet a megtérítendő összeg meghatározásakor. Emellett a biztató által kifejtett magatartás szándékosságának mértéke is hatással bírhat a jogalkalmazó döntésére.²¹ Bár az utaló magatartás alkalmazhatósága szempontjából nem bír jelentőséggel, hogy a biztató egyenes vagy esetlegesen szándékkal jár-e el, azonban a helytállási kötelezettség terjedelmének meghatározásakor értékelést nyerhet, hogy az utaló magatartást a szándékosság enyhébb vagy súlyosabb formája jellemezte-e. Ismételten szükséges hangsúlyozni, hogy a szándékosságnak minden esetben a biztató magatartását, és nem a károsult megkárosítását kell átfognia, hiszen ellenkező esetben a Ptk. 6:519. §-a szerinti károkozás valósul meg. Természetesen az adott eset egyedi körülményei is értékelendők a bíróság ítéletében. Nem volt helye a megtérítendő összeg mérséklésének például abban az esetben, amikor a fotóművész károsult által a biztató megbízása alapján elkészített a fényképekre a biztató utóbb nem tartott igényt, és a fényképeket a károsult más célra nem tudta felhasználni.²²

Érdekes kérdés, hogy az utaló magatartás keretei között megítélhető-e sérelemdíj a károsultnak. A személyhez fűződő jogok megsértéséből eredő sérelmek anyagi kompenzációjára az utaló magatartás több okból sem ad lehetőséget. Egyrészt az utaló magatartás kizárólag kárról rendelkezik, amely szükségképpen a károsult vagyonához, és nem annak személyéhez kötődik. Másrészt az utaló magatartás rendeltetése egyébként is a kártalanítás, amely nem állítható párhuzamba a sére-

²⁰ MENYHÁRD ATTILA: A kártérítési jog egyes kérdései. *Polgári jogi kodifikáció* 2004/1–2. szám, 48.

²¹ LÉGRÁDI: i. m. 23.

²² BH1992. 687.

lemdíj természetével.²³ Ettől függetlenül személy szerint nem látom akadályát annak, hogy amennyiben a biztató magatartása okán a károsult valamely személyhez fűződő joga is sérelmet szenvedett el, akkor a Ptk. 2:52. § (1) bekezdése alapján sérelemdíj megfizetésére kérhesse kötelezni a biztatót. A károsultat az utaló magatartással összefüggésben azonban érheti olyan nem vagyoni sérelem is, amely nem feleltethető meg egyetlen személyhez fűződő jognak sem.²⁴

2.7. Önhiba hiánya

Az utaló magatartás alkalmazásához megkövetelt utolsó feltétel, hogy a kár a károsult önhibáján kívül következzen be. E ponton szükséges megismételni a jogalanyok kockázati körének értelmezésére vonatkozó GK 14. számú állásfoglalásban foglaltakat, miszerint a vállalatok a saját tevékenységük kockázatát minden esetben maguk kötelesek viselni. Az utaló magatartás ennek megfelelően nem a károsult kockázatának megosztását szolgálja, csupán a károsult azon kárának megtérülését hivatott biztosítani, amely a biztató magatartásával összefüggésben és a károsult kockázati körén kívül következik be.

Az utaló magatartás alkalmazásának nemcsak károsulti közrehatás esetén nincs helye, hanem abban az esetben sem, ha a károsult csupán számolhatott a kár bekövetkezésével.²⁵ A biztatósi kár vonatkozásában károsulti közrehatásról valójában nem is beszélhetünk, hiszen a károkozó magatartás kifejtésekor a károsult még bízik abban, hogy eljárása pozitív eredményre fog vezetni: a vagyonában beálló csökkenést ekkor még nem tekinti kárnak, a károsulti közrehatása éppen ezért kizárt. A károsult önhibája sokkal inkább abban nyilvánul meg, hogy felróhatóan közrehat saját várakozása meghiusulásában, illetve nem tesz eleget a károk enyhítésére vonatkozó kötelezettségének.²⁶ Az önhiba fogalmának következetes értelmezéséhez az eseti jogalkalmazói döntések nyújtanak segítséget. A vállalkozás önhibájából vált károsulttá abban az esetben, amikor a megrendelő azért nem volt hajlandó a leszállított termék ellenértékét megfizetni, mert a vállalkozás a számlázásig nem közölte vele a termék árát, holott a megrendelő ajánlati felhívásában a termék beszerzését kifejezetten az ellenértéktől tette függővé.²⁷ A másik fél tehát nem kötelezhető a károsult oldalán beálló károk megtérítésére azokban az esetek-

²³ PRIBULA: i. m. 193.

²⁴ KÖHIDI ÁKOS: Utaló magatartás, hűtlen elhagyás, magánjogi csábítás. In NÓTÁRI TAMÁS (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Sárközy Tamás 70. születésnapjára*. 2010, Lectum Kiadó, Szeged, http://www.academia.edu/9563685/Utal%C3%B3_magatart%C3%A1s_h%C5%B1tlen_elhagy%C3%A1s_mag%C3%A1njogi_cs%C3%A1b%C3%ADt%C3%A1s (2018. 01. 09.)

²⁵ FÁBIÁN: i. m. 22.

²⁶ WELLMANN: i. m. 609.

²⁷ BH1988. 234.

ben, amikor a szerződés megkötésére azért nem kerül sor, mert a károsult a szerződés megkötésének feltételül meghatározott követelmények valamelyikének önhibájából nem tesz eleget.²⁸ Egy másik ügyben az eljáró bíróság ugyanakkor az önhiba hiányát állapította meg arra hivatkozva, hogy a károsultnak a szállító kizárólagos beszerzési és értékesítési jogára tekintettel nem volt lehetősége arra, hogy fedezeti szerződést kössön, így arra sem nyílt módja, hogy a kárát elhárítsa.²⁹

Indokolt ismételten utalni arra, hogy az önhiba hiánya szoros kapcsolatban áll a károsult jóhiszeműségével. Aki ugyanis nem jóhiszemű, tehát tud, vagy kellő körültekintés tanúsítása mellett tudnia kellene a látszattal ellentétes jogi helyzetről, azonban a kellő körültekintést elmulasztja, annak a rosszhiszeműsége okán bekövetkező károsodása a saját önhibájából eredő kárnak fog majd minősülni.

3. BEFEJEZÉS – AZ UTALÓ MAGATARTÁS FUNKCIÓJÁNAK ÉRTÉKELÉSE

Az eddig leírtak tükrében érdemesnek mutatkozik összefoglalni az utaló magatartás lényegi ismérveit, majd kitérni arra, hogy az utaló magatartás milyen szerepet tölt be a Ptk. kárrendezést szolgáló szabályainak rendszerében.

A biztatás kár semmi esetre sem tekinthető kárfelelősségi jogintézménynek. Egyrészt az utaló magatartás és a kártérítés eltérő célokat szolgálnak: míg a kártérítés célja a jogellenes és felróhatóan okozott károk kiegyenlítése, addig az utaló magatartás kártalanítási funkcióval bír azokban az esetekben, amikor a biztató a környezetét alkotókra figyelmet nem fordítva olyan magatartást tanúsít, amelyben más alapos okkal bízva kárt szenved el. Emellett az utaló magatartás tényállása számos olyan további sajátossággal bír, amelyek megkülönböztetik az egyes kárfelelősségi intézményektől. Az utaló magatartás talán legjellemzőbb megkülönböztető ismérve, hogy a biztató eljárásának jogellenessége hiányában is lehetővé teszi a helytállásra kötelezést. Egyedülálló, hogy a Ptk. hét konjunktív feltétel együttes fennállását követeli meg a biztató marasztalásához. A normaszöveg nem használja a felróhatóság fogalmát: a jogalkotó külön nem is biztosít lehetőséget a biztató számára a kimentésre, azonban bármely tényállási elem hiányának a bizonyítása gyakorlatilag mentesülést eredményez.

Az utaló magatartás egyedülálló módon lehetőséget biztosít a negatív *interesse* megtérítésére. A biztató a szerződés létre nem jöttéből eredő károkért való helytállásra kötelezhető, a károsult a saját kockázati körébe tartozó károkat azonban maga köteles viselni. A szerződéskötés előmozdítását szolgáló költségek, valamint az üzleti cél realizálására irányuló befektetések és beruházások megtérítésére való

²⁸ BH2011. 277.

²⁹ BH1993. 562.

kötelezésnek tehát nincs helye.³⁰ Erre enged következtetni a biztató és a károsult magatartásai közötti okozati összefüggés, valamint az önhiba értelmezése, illetve a GK 14. számú állásfoglalása. A jogalkalmazóknak egyébként is tartózkodniuk kell attól, hogy az utaló magatartás alkalmazása a szerződési szabadság korlátozásához vezessen.

A leírtakból egyértelműen kitűnik, hogy az utaló magatartás hiánypótló intézmény, hiszen olyan esetekben biztosít jogalapot a károsult számára, amikor a kárfelelősségi szabályok alkalmazására nincs mód. Míg a deliktualis és a kontraktuális felelősség szabályai a szerződésen kívül okozott, illetve szerződésszegésből eredő károk megtérülését szolgálják, addig az utaló magatartás valamilyen a két felelősségi forma között helyezkedik el: a felek között szerződés nem jön létre, de a közöttük lévő kapcsolat mégis szorosabb, mint az abszolút szerkezetű jogviszonyok alanyai között. Az utaló magatartás a szubszidiaritás okán ugyanakkor csak akkor alkalmazható, ha kárfelelősségi szabály alapján történő marasztalásnak nincs helye. Mivel a kár közvetlenül nem a biztató, hanem az utaló magatartásban bízva eljáró károsult magatartásával okozati összefüggésben következik be, ezért az utaló magatartás alkalmazási körébe vonható esetek relatíve könnyen elhatárolhatóak a különböző kárfelelősségi tényállásoktól. Nem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy a felek közötti együttműködési és tájékoztatási kötelezettség megszegésének kártérítési vonzata is van. A Ptk. 6:62. § (1) bekezdése kimondja, hogy a felek kötelesek többek között a szerződéskötési tárgyalások alatt együttműködni, egyben tájékoztatni egymást a szerződést érintő lényeges körülményekről. A Ptk. 6:62. § (5) bekezdése rögzíti, hogy ha a szerződés nem jön létre, akkor az együttműködési és tájékoztatási kötelezettség megszegésével a másik félnek okozott kárt a károkozó a deliktualis felelősség általános szabályai szerint köteles megtéríteni. A szerződés megkötését megelőzően az együttműködési és tájékoztatási kötelezettség megszegése tehát elsősorban kártérítési felelősséget eredményez, és csak a kárfelelősségi szabályok alkalmazhatósága hiányában kerülhet kilátásba a károkozónak az utaló magatartáson alapuló marasztalása.

Bár az utaló magatartás rendszertani helyében bekövetkezett változás gyakorlati jelentőséggel talán nem bír, azonban álláspontom szerint okkal kifogásolható. A biztatási kárnak a kötelmi könyvben történő elhelyezése megfelelően kifejezésre juttatja a jogintézmény kötelemfakasztó jellegét, ugyanakkor a normának a bevezető rendelkezéseken belüli pozicionálása véleményem szerint kellőképpen hangsúlyozná, hogy az utaló magatartás nem pusztán a károsult méltányosságon

³⁰ PAPP TEKLA: *Gazdasági/üzleti kockázat – mint szerződési körülmény – megítélése a magyar magánjogban és versenyjogban*, 114–115. http://www.vmtt.org.rs/mtn2012/113_132_Papp_Tekla_A.pdf (2018. 01. 09.)

alapuló kártalanítását hivatott biztosítani, hanem egy olyan magatartási követelményként is értelmezendő, amely a polgári jog által szabályozott társadalmi viszonyok valamennyi szereplőjére nézve kötelező.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1..] BÍRÓ GYÖRGY – LENKOVICS BARNABÁS: *Általános tanok*. 2013, Novotni Kiadó, Miskolc.
- [2.] FÁBIÁN FERENC (szerk.): *Polgári jog I*. 2011, Novissima Kiadó, Budapest.
- [3.] KÓNYÁNÉ SIMICS ZSUZSA: A Ptk. alapelveiről és változásairól. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica*, 417–436. http://acta.bibl.u-szeged.hu/7338/1/juridpol_069_417-436.pdf (2017. 12. 29.)
- [4.] KÖHIDI ÁKOS: Utaló magatartás, hűtlen elhagyás, magánjogi csábítás. In NÓTÁRI TAMÁS (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Sárközy Tamás 70. születésnapjára*. 2010, Lectum Kiadó, Szeged, http://www.academia.edu/9563685/Utal%C3%B3_magatart%C3%A1s_h%C5%B1tlen_elhagy%C3%A1s_mag%C3%A1njogi_cs%C3%A1b%C3%ADt%C3%A1s (2018. 01. 09.)
- [5.] LÉGRÁDI GERGELY: Az utaló magatartás (biztatási kár) a Ptk.-ban és a bírói gyakorlatban. *Polgári jogi kodifikáció* 2003/4., 20–27.
- [6.] LENKOVICS BARNABÁS: Polgári alanyi jogok – alkotmányos alapjogok. Alapvető kérdések az alanyi és az alapjogok körül. In SAJÓ ANDRÁS (szerk.): *Alkotmányosság a magánjogban*. 2006, CompLex Kiadó, Budapest, 107–130.
- [7.] MENYHÁRD ATTILA: A kártérítési jog egyes kérdései. *Polgári jogi kodifikáció* 2004/1–2., 47–49.
- [8.] PAPP TEKLA: *Gazdasági/üzleti kockázat – mint szerződési körülmény – megítélése a magyar magánjogban és versenyjogban*, 113–132. http://www.vmtt.org.rs/mtn2012/113_132_Papp_Tekla_A.pdf (2018. 01. 09.)
- [9.] PRIBULA LÁSZLÓ: A biztatási kár, mint meghaladott jogintézmény? *Jogtudományi Közlöny* 2014/4., 187–196.
- [10.] WELLMANN GYÖRGY (szerk.): *Polgári jog. Kötelmi jog*. 2014, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest.

BÍRÓI GYAKORLAT

- [1] BH1988. 234.
- [2.] BH1990. 257.
- [3.] BH1992. 687.
- [4.] BH1993. 562.
- [5.] BH1998. 384.
- [6.] BH2002. 12.
- [7.] BH2011. 277.
- [8.] FPK 1994/1.
- [9.] FPK 1995/85.

A polgári perek észszerű időn belüli befejezésére vonatkozó követelmény hazai szabályozása

Rainer Lilla

Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
e-mail: lilla.rainer@gmail.com

Absztrakt

Évszázadokra visszavezethető társadalmi elvárás az, ami a 2018. január 1-én hatályba lépett új polgári perrendtartás koncepciójában megfogalmazásra került: a polgári perek hatékonyabbá tétele és gyorsítása. A hazai polgári eljárásra vonatkozó szabályrendszerbe fokozatosan kerültek beépítésre a kifejezetten az eljárások gyorsítását célzó szabályok, az 1911. évi I. törvénycikk rendelkezéseitől kezdve a 1952. évi Pp. novelláris módosításain keresztül egészen az új Pp. megalkotásáig, amely a jogalkotó várakozása szerint minden eddiginél alkalmasabb eszköz lesz arra, hogy a magyar bíróságok meg tudjanak felelni az észszerű időn belüli befejezésre vonatkozó követelményeknek. A számtalan, a perek lefolytatásának meggyorsítására irányuló kísérletet követően felmerül a kérdés, hogy a múltban mely eszközök és intézmények bizonyultak valóban hatékonynak a cél elérésére, illetve hogy az új Pp. tud-e újat mutatni a korábban már – rövidebb vagy hosszabb időszakokra – kipróbált lehetőségeken kívül.

Kulcsszavak: *észszerű időn belüli eljárás, polgári per, polgári perrendtartás, új Pp.*

1. BEVEZETÉS

Magyarországon évtizedek óta állandó jellegű törekvés a bírósági eljárások gyorsítása és hatékonyabbá tétele, az eljárások észszerű időn belüli befejezése. A 2018. január 1-én hatályba lépett új polgári perrendtartás megalkotásának alapkonceptiója volt az eljárások gyors lezárását és időszerűségét biztosító eljárási szabályok megalkotása, miután a koncepció értelmében a bírósági eljárások hatékony és időszerű lefolytatásához elengedhetetlen egy új törvény megalkotása. A hatálybalépésére figyelemmel érdemes megvizsgálni, hogy az új Pp. alkalmas-e a koncepcióban megfogalmazott elvárások megvalósítására.

2. AZ ELJÁRÁSOK GYORSÍTÁSÁNAK SZÜKSÉGESSÉGE

2.1. Az észszerű időn belüli befejezésre vonatkozó kötelezettség mint igazságszolgáltatási alapelv

A tisztességes eljáráshoz való jog mint igazságszolgáltatási alapelv¹ standardjainak gerincét képezi az észszerű időn belüli eljárás követelménye, miután az eljárás tisztességességének alapvető feltétele, hogy az mentes legyen a túlzott, elkerülhető késedelmektől. A polgári per által nyújtott jogvédelem csak akkor hatékony, ha kellő időben és optimális költségráfordítás mellett történik.² Az alapelv értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy az igazságszolgáltatás hatékony jogvédelemben részesítse, a hatékonyság pedig magában foglalja, hogy elméleti törekvés szintjén a lehető legrövidebb, de gyakorlati megvalósulását tekintve is észszerű időn belül szülessen meg a döntés az ügyben.

2.2. Az észszerű időn belüli befejezésre vonatkozó hazai és nemzetközi követelmények

Az észszerű időn belüli eljárás mint a tisztességes eljárás alapfeltétele a bíróságokkal szemben megfogalmazott nemzetközi követelmény, amelynek valamennyi demokratikus jogállam köteles megfelelni.

Az Európa Tanács égisze alatt 1950-ben, Rómában elfogadott Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 6. cikke polgári és büntetőügyek tekintetében deklarálja a tisztességes eljáráshoz való jogot. Általános és fundamentális jogként rögzíti, hogy mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és észszerű időn belül tárgyalja, és hozzon határozatot polgári jogi jogai és kötelezettségei tárgyában, illetőleg az ellene felhozott büntetőjogi vádak megalapozottságát illetően. Emellett – bár az EU valamennyi tagállama tagja az EJEE-nek, és ezáltal az abban foglalt alapjogok betartására köteles – az EU megalkotta a saját alapjogi katalógusát, az Alapjogi Chartát. Az Alapjogi Charta által védett jogok egyik csoportja az igazságszolgáltatási alapjogok, ezen belül a 47. cikk³ által szabályozott tisztességes eljáráshoz és észszerű időn belüli elbíráláshoz való jog.

¹ Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése.

² KENGYEL MIKLÓS: *Magyar polgári eljárásjog*. 2003, Osiris, Budapest, 81–82.

³ Alapjogi Charta 47. cikk: A hatékony jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való jog
Mindenkinek, akinek az Unió joga által biztosított jogait és szabadságait megsértették, az e cikkben megállapított feltételek mellett joga van a bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz. Mindenkinek joga van arra, hogy ügyét a törvény által megelőzően létrehozott független és pártatlan bíróság tisztességesen, nyilvánosan és észszerű időn belül tárgyalja.

A tagállamok belső jogában az alapjogok a legmagasabb szintű normák között helyezkednek el, mely normákhoz az egész belső jogrend igazodik.⁴ Az alapjogi védelmi rendszer nemzetközi alapidokumentumokba foglalását követően azok nemzeti jogrendszerbe való áttemelése a demokratikus jogállam alapvető jellemzője. Magyarország mind az EJEE-t,⁵ mind az Alapjogi Chartát⁶ annak hazai törvénnyel való kihirdetésével a belső jog részévé tette.

A nemzetközi követelmények hazai jogszabályban való rögzítésén túl mind az Alaptörvény,⁷ mind a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény (Bjt.)⁸ rögzíti a bíróságok észszerű időn belül való eljárására vonatkozó kötelezettségét. Tartalmazta továbbá 1992-től kezdődően az alapelvet a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (rég. Pp.) is,⁹ 1999-től kezdve pedig a bíróság kötelezettségévé tette az alapelv biztosítását annak rögzítésével, hogy a bíróságnak az a feladata, hogy a feleknek a jogviták elbírálásához, a perek tisztességes lefolytatásához és észszerű időn belül történő befejezéséhez való jogát érvényesítse.

Az új Pp. kodifikációja során koncepcionális döntés született arról, hogy az észszerű időn belüli eljárásra vonatkozó alapelv a 2018. január 1-től hatályba lépő új polgári perrendtartásban már nem fog szerepelni. Az Országgyűlés elé terjesztett törvényjavaslat indokolása¹⁰ alapján a bíróság irányában megfogalmazott kötelezettségek megjelennek nemzetközi dokumentumokban és az Alaptörvényben, illetve alapelvi szinten a törvényben a közrehatási tevékenység rögzítésével. Ezen megfontolás alapján tisztességes eljárásához való jognak, valamint az észszerű időn belül való eljárás kötelezettségének eljárási törvényben való rögzítése – figyelemmel arra, hogy azt az Alaptörvény is tartalmazza – nem szükséges, és ennek meg-

Mindenkinek biztosítani kell a lehetőséget tanácsadás, védelem és képviselő igénybevételehez. Azoknak, akik nem rendelkeznek elégséges pénzeszközökkel, költségmentességet kell biztosítani, amennyiben az igazságszolgáltatás hatékony igénybevételehez erre szükség van.

⁴ BLUTMAN LÁSZLÓ: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. 2014, HVG-Orac, Budapest, 333.

⁵ 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.

⁶ 2007. évi CLXVIII törvény az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről.

⁷ Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdése: Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, észszerű határidőn belül bírálja el.

⁸ Bjt. 37. § (3) bekezdése alapján a bíró a rábízott ügyet annak munkaigényessége és az eljárás sajátosságai által meghatározott észszerű határidőn belül köteles elbírálni.

⁹ Régi Pp. 2. § (1) bekezdése, amelyet a 2009. évi CX. törvény vezetett be a régi Pp.-be.

¹⁰ T/11900 törvényjavaslat <http://www.parlament.hu/irom40/11900/11900.pdf> (2018. 03. 31.)

felelően a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvény (új Pp.) sem tartalmazza a régi Pp. 2. §-ának rendelkezéseit – sem az alapelvet, sem a megsértése esetére biztosítandó kártérítésre vonatkozó szabályozást.¹¹

3. AZ ELJÁRÁS ELHÚZÓDÁSA MEGAKADÁLYOZÁSÁNAK ESZKÖZEI

Az észszerű időn belüli eljáráshoz való jog determinálása az alkotmányos jogrend alapköve, egyrészt a vonatkozó rendelkezések normatív szabályozásával, a formális garanciák kategorikus kodifikálásával, másrészt az azok hatékony érvényesülését elősegítő igazgatási intézkedések érvényesítésével. Így az alapelv megvalósulását biztosítandó megfelelő személyi, anyagi feltételek megteremtése, az ezzel kapcsolatos igazgatási, szervezési feladatok ellátásának megtétele mellett szükséges az észszerű időn belüli befejezést lehetővé tevő jogszabályi környezet megalkotása. Amennyiben pedig az eljárások az adott államban jelentős számban elhúzódnak, úgy annak megakadályozása az igazságszolgáltatás gyorsítását elősegítő valamennyi rendelkezés és körülmény komplex és konzisztens, mindemellett hatékony átalakítása révén érhető el, azaz ahhoz mind a megfelelő eljárási szabályok megalkotása, mind a szükséges igazgatási intézkedések megtétele elengedhetetlen.

A normatív szabályozás tekintetében nemcsak az eljárást gyorsító részletszabályoknak van jelentősége, hanem annak, hogy az eljárás alapkonceptiója, jellegge alkalmas legyen az eljárás észszerű időn belüli befejezésére. Az alapelv megvalósulásának előfeltétele a tárgyalás megfelelő előkészítettsége, valamint a per folyamának és szerkezetének szabályozásával az egész perrend struktúrájának, dinamikájának meghatározása, és ezzel végső soron a hatékonyság és időszerűség biztosítása.

A per dinamikája tekintetében megkülönböztethető tárgyalási rendszerek – az osztott és az egységes, illetve a kettő elemeit ötvöző ún. vegyes rendszer – között lényeges különbségek vannak, és azok alkalmazása során megmutatkoznak azok előnyei és hátrányai. Így az eljárás gyorsasága szempontjából az egyes részletszabályokon túl kiemelt jelentősége van annak, hogy egy adott állam perrendtartásában milyen tárgyalási rendszer kerül megalkotásra.

¹¹ Részletesebben lásd RAINER LILLA: Távól Európától – az észszerű időn belüli eljáráshoz kapcsolódó jogorvoslati lehetőségek szűkülése. *Eljárásjogi Szemle* 2017/4. szám, 11–16.

4. AZ 1911. ÉVI I. TÖRVÉNYCIKK SZABÁLYOZÁSA – A SZÓBELISÉG ÉS KÖZVETLENSÉG ELVE

A polgári perrendtartást szabályozó 1911. évi I. törvénycikk (1911. évi törvény) bevezette a hazai eljárásba a 19. századi jogfejlődés során az osztrák és német szabályozás alapján kialakult alapelveket, azaz a szóbeliséget, a nyilvánosságot, a közvetlenséget és a bizonyítékok szabad mérlegelését.¹² A szóbeliség elvének bevezetése a per dinamikájának megváltoztatásával jelentősen átalakította a per menetét, ugyanakkor pusztán a szóbeli tárgyalás elvének alkalmazása a per elhúzódásához vezethetett volna, aminek következtében „a tárgyalás megoldhatatlan gombolyaggá válik, amelynek fonalai kisiklanak a bíróság kezéből”.¹³ Ennek megakadályozására a törvénycikk két együttesen alkalmazandó eszközt vezetett be: az írásbeli előkészítést és az osztott perszerkezetet.

Az 1911. évi törvény elválasztotta egymástól az írásbeli keresetlevelet és a tárgyaláson szóban előadott keresetet. Az írásbeli keresetlevél egy előzetes tájékoztatásként volt figyelembe vehető, mind a bíróság, mind pedig az ellenfél tekintetében, és idézőlevélként, idézési kérelemként csak a per előkészítésére szolgált, amihez „a felperes kötve nincs és a tárgyaláson más keresetet is adhat elő, bár ekkor az ebből eredő halasztás költségét ő viseli”.¹⁴ Az 1911. évi törvény törvényszéki eljárásban megkívánta a tárgyalásnak írásbeli előkészítését, ugyanakkor a szóbeliség elve alapján megkövetelte, hogy a felperes a keresetét a tárgyaláson szóban is előadja.

Az eljárás elhúzódásának megakadályozását célozta az osztott perszerkezet bevezetése, a tárgyalás egységének megbontása. Az első, perfelvételi szakban a perakadályok vizsgálata történt, miután „a pergátló kifogások nyomában és a per érdemétől elkülönítve tárgyalandók”,¹⁵ és fennállásuk esetén a bíróság a pert megszünteti, azaz nem fektet felesleges időt és energiát egy olyan per tárgyalásába, amelyben érdemi döntés nem hozható. Ha a per megszüntetésére nem kerül sor, akkor a perfelvételi szakban történik az alperes érdemi ellenkérelmének előadása, amellyel a perfelvételi tárgyalás elérte a célját: megtörtént a peralapítás, és a percezurával lezárásra került a perfelvételi szak, amely után – kevés kivételtől eltekintve¹⁶ – további pergátló kifogások előadására nem volt lehetőség.

¹² KENGYEL MIKLÓS: *A bírói hatalom és a felek rendelkezési joga a polgári perben*. 2003, Budapest, Osiris, 174.

¹³ 1911. évi I. törvény indokolás a harmadik cím negyedik fejezetéhez.

¹⁴ 1911. évi I. törvény indokolás a 129. §-hoz.

¹⁵ 1911. évi törvény 181. §

¹⁶ A kivételes eset a hivatalból észlelendő körülményeket jelentette, valamint azokat, melyeket az alperes önhibáján kívül nem érvényesített.

Mindez azt is jelentette, hogy az 1911. évi törvény a perfelvételi szabályokkal „nem fektetett nagy hangsúlyt az érdemi tárgyalás előkészítésére”.¹⁷ Gyorsította az eljárást, hogy az alperes rá volt szorítva a pergátló kifogásai haladéktalan előterjesztésére, ugyanakkor – annak előírásával, hogy a perfelvétel és az érdemleges tárgyalás között harmincnapos tárgyalási időközt kell tartani – arra újabb határnapot kell tűzni, vagyis szűk körben volt csak lehetőség az egy tárgyaláson való elintézésre. Szintén a gyors elintézését hátráltatta az, hogy az írásban előterjesztett keresetlevélben előadottakhoz a felperes nem volt kötve, a keresetként a szóbeli tárgyaláson tett előadás szolgált.

5. A POLGÁRI PERRENDTARTÁSRÓL SZÓLÓ 1952. ÉVI TÖRVÉNY – AZ EGYSÉGES PERSZERKEZET

Az 1911. évi törvénnyel szemben szovjet mintára megalkotott régi Pp. az osztott szerkezet alkalmazásáról áttért az egységesre arra hivatkozással, hogy az 1911. évi törvény nemcsak túlzottan bonyolult szabályozásra vezetett, hanem az ügyek egy részében – a per folyamába beiktatott külön perfelvételi tárgyalással – a perek elintézését is merőben feleslegesen késleltette.¹⁸ Az egységes szerkezetű perrendben a tárgyalási rendszer nem különül el egymástól mereven elválasztott szakaszokra, hanem a tárgyalást egységes folyamat függetlenül attól, hogy a bíróság egy vagy több tárgyalási határnapon tart-e tárgyalást.

A régi Pp. szerinti tárgyalási rendben a felperesnek – bár írásbeli (vagy jegyzőkönyve mondott) keresetlevél előterjesztésére volt köteles – a tárgyaláson kellett nyilatkoznia arról, hogy azt fenntartja-e vagy módosítja, utóbbi esetében pedig az alperes, akinek főszabály a keresetre az első tárgyaláson kellett nyilatkoznia,¹⁹ határidő biztosítását kérhette arra, hogy a módosított keresetre vonatkozó nyilatkozatát előterjessze. Így alapvetően késleltette a jogvita kereteinek tisztázását az, hogy az alperesi nyilatkozatot – vitatja-e egyáltalán az alperes a keresetet, ha igen, milyen okból – rendszerint csak a per első tárgyalásán ismerte meg a felperes és a bíróság, jellemzően még akkor is, ha a bíróság előírta az alperes a tárgyalást megelőző, írásbeli nyilatkozat megtételét, miután a bíróságnak nem állt hatékony eszköz a rendelkezésére arra, hogy az alperes felhívás ellenére az első tárgyaláson tett, és így késedelmes nyilatkozatát szankcionálja. Keresetmódosítás esetén a nyilatkozat megtétele még tovább húzódott, a per gyors befejezését pedig egyértelműen hátráltatta az, hogy a felperesnek a tárgyalás berekesztéséig lehetősége volt a ke-

¹⁷ KENGYEL MIKLÓS: A magyar polgári perjog száz éve – az 1911. évi polgári perrendtartás. *Magyar Jog* 2011/6. szám, 323.

¹⁸ A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény javaslatának miniszteri indokolása.

¹⁹ Régi Pp. 126. § (3) bekezdés.

resete módosítására. Ezt követően, bár a bíróságnak törekednie kellett arra, hogy a felek az ügyre vonatkozó részletes tényelődásaikat és bizonyítási indítványukat legkésőbb az első tárgyaláson megtegyék, és a bizonyításra szoruló tények lehetőleg már az első tárgyaláson tisztázódjanak, percezúra alkalmazásának hiányában a felek később is tehetek új tényelődást, illetve hivatkozhattak további bizonyítási eszközökre. Az indokolatlanul késedelmes tényelődás és bizonyítási indítvány esetén vizsgálni kellett, hogy ez nem a per elhúzását célozza-e,²⁰ de ebben is kijelenthető, hogy a bíróságnak a pénzbírságon túl érdemi eszköz nem állt rendelkezésére ennek szankcionálására.

Így a régi Pp. alapján a bíróságnak nem volt érdemi lehetősége a perelhúzás megakadályozására, a jogalkotó pedig az egységes szerkezet joggyakorlatban megmutatkozott hiányosságait többszöri novelláris módosítással igyekezett megoldani. Az elmúlt közel három évtizedben, a régi Pp. módosításainak jelentős része esetén a jogalkotói indok az eljárás hatékonyabbá tétele és módosítása volt. Jellemző, hogy az 1992 és 2005 között megszületett Pp. novellák indokolásaiban összesen 49-szer szerepel az eljárás gyorsítására, illetve az észszerű idő biztosítására való hivatkozás.²¹

Az eljárás elhúzóadásának megakadályozása érdekében a felek oldalára telepített kötelezettséget a VI. Pp. novella²² annak rögzítésével, hogy a bíróság a fél késedelmes nyilatkozatának bevárása nélkül is határozhat.²³ A módosítást bevezető törvény indokolása szerint a jogvesztő szankció az „eljárási fegyelem növelése irányába hathat, és a súlyos szankció kilátásba helyezésével kizárni igyekszik a hanyag felperesi magatartás, illetve az alperesi perelhúzás lehetőségét”. Ugyanakkor, a szankció alkalmazásának feltétele, hogy a fél a bíróság felhívása ellenére késlekedjen, ami bírói aktivitást és az ügy gondos vitelét feltételezi. Ennek hiányában a féllel szemben jogkövetkezmény nem alkalmazható a késlekedése esetén.

A VIII. Pp. novella²⁴ módosítása alapján került bevezetésre a jóhiszemű pervitel elve mellett a rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye, ami elméletben lehetőséget biztosított a bíróságnak arra, hogy megakadályozza a jóhiszemű joggyakorlás elvével ellentétes cselekményeket, illetve hogy azokhoz szankciót fűzőn. A lehetséges szankció a pénzbírság, valamint a törvényben meghatározott más jogkövetkezmény, például az, hogy a bíróság érdemi tárgyalás nélkül végzésel elutasíthatja a viszontkeresetet, ha nyilvánvaló volt, hogy a fél azt azért terjesztette elő késedelmesen, hogy a per befejezését hátráltassa.²⁵ A VIII. Pp. novella

²⁰ KISS DAISY: *A polgári per titkai*. 2014, HVG-ORAC, Budapest, 546.

²¹ KAPA MÁTYÁS: A magyar polgári eljárásjog fejlődési tendenciái – különös tekintettel az elektronikus polgári eljárásra. *De iurisprudencia et iure publico* 2007/1–2. szám, 2.

²² 1995. évi LX. törvény.

²³ 141. § (6) bekezdés.

²⁴ 1999. évi CX. törvény.

²⁵ Régi Pp. 147. § (1) bekezdés.

a bíróságra telepített tájékoztatási kötelezettséggel²⁶ kívánta elérni, hogy a bíró aktív pervezetéssel orientálja a feleket annak érdekében, hogy felek a bizonyítási indítványait a jóhiszemű és célszerű pervitel követelményeinek megfelelően előterjeszthessék. Ezzel együtt a gyakorlatban a régi Pp. 3. § (3) bekezdésében szerinti tájékoztatási kötelezettség jelentette a legtöbb problémát, miután azt a jogszabály nem rögzítette, hogy az eljárás mely szakaszában kell a bíróságnak ennek eleget tennie, mire és milyen részletességgel kell kiterjednie, és hogyan maradhat meg a bíró ezt követően is az ellenérdekű féllel szemben pártatlan, illetve mikor vezethet ez olyan lényeges eljárás szabálysértéshez, ami így a meghozott ítélet hatályon kívül helyezését eredményezheti.²⁷ Emellett, miután a pénzbírságon kívül csak kivételes esetben állt szankcionálási lehetőség a bíróság rendelkezésére, a jogintézmény nem tudta betölteni kellőképpen a rendeltetését, mert elmaradt a valóban hatékony működésének garanciáját jelentő szabályozási környezet megteremtése.²⁸ A VIII. Pp. novella rendelkezett továbbá – a perek gyorsítása érdekében – a bíróság részére előírt, egyes eljárás cselekmények elvégzésére vonatkozó konkrét határidők rögzítéséről, ami valóban jelentős lépés a szabályozott és számonkérhető eljárás megvalósításához.

A régi Pp. alapján indult eljárásokban alkalmazott egységes tárgyalási rendszer előnye, hogy a formalizmus kiküszöbölésével biztosíthatta az ügyek folyamatos tárgyalását, így ha a bíróság a pert nem szüntette meg, nyomban érdemben tárgyalhatta az ügyet, és érdemben határozhatott. A gyakorlatban azonban az egységes szerkezet elméleti előnye a régi Pp. alkalmazása során nem tudott érvényesülni, miután az esetleges egy tárgyaláson való érdemi elintézés – ami jellemzően a bizonyítási eljárás lefolytatása miatt nem teljesült, így csak elméleti lehetőségként állt fenn – mellett jelentős hátrány volt, hogy a felek a jogvita kereteit a tárgyalás berekesztéséig bármikor megváltoztathatták, ezzel jelentősen késleltetve az eljárás befejezését.

6. AZ ÚJ POLGÁRI PERRENDTARTÁS – OSZTOTT PERSZERKEZET ÉS ÍRÁSBELI ELŐKÉSZÍTÉS

A régi Pp. novelláris módosításai alapján folyamatos, de nem feltétlenül eredményes törekvés állt fenn az eljárások észszerű időn belüli befejezése tekintetében. Ennek következtében döntött a jogalkotó az új polgári perrendtartás megalkotása

²⁶ Régi Pp. 3. § (3) bekezdés.

²⁷ OSZTOVITS ANDRÁS: Új magyar Polgári perrendtartás szükségességéről. *Magyar Jog* 2010/3. szám, 160.

²⁸ DÖME ATTILA: A perkoncentráció kulcsa: a közbenszóló határozat. In NÉMETH JÁNOS – VARGA ISTVÁN (szerk.): *Egy új polgári perrendtartás alapjai*. 2014, HVG-ORAC, Budapest, 393.

mellett, arra tekintettel, hogy a régi Pp. alapvető szabályozási elemei nem adtak lehetőséget a perjog továbbfejlesztésére, korszerűsítésére, valamint hogy a több mint 100 módosítás már koherenciazavarokat, értelmezési nehézségeket okozott, illetve hogy az elmúlt években megújult a szabályozási környezet, új bírósági szervezeti és jogállási törvény, valamint új Polgári Törvénykönyv került elfogadásra, továbbá hogy a megnövekedett ügyszámú bírósági eljárások hatékony és időszerű lefolytatásához elengedhetetlen egy új törvény megalkotása.²⁹

6.1. Az új Pp. alapvetése

Az új polgári perrendtartás megalkotásának elsődleges célja a hatékony per megvalósítása, azaz az időszerű és megalapozott ítélezés biztosítása. Az új Pp. vezérmotívuma a perhatékonyság rendszerszintű biztosítása, ami azt jelenti, hogy önmagában a szabályozásnak kell garantálnia a perkoncentráció megvalósulását, és a szabályok nem engedik a perelhúzó magatartást.³⁰ Az új eljárási kódex főbb szabályozási céljai között elsősorban az eljárás elhúzódásának megakadályozását hivatott biztosítani a perhatékonyság rendszerszintű megvalósításának, az 1911. törvényből megismert osztott perszerkezet bevezetésének, a perkoncentrációt biztosító eljárási szabályok megteremtésének, a törvényszéken induló perekben a professzionális pervitel garanciájaként a kötelező jogi képviseletnek az előírása.

A perkoncentráció elve alapján a bíróságnak és a feleknek törekedniük kell arra, hogy az ítélet meghozatalához szükséges valamennyi tény és bizonyíték olyan időpontban álljon rendelkezésre, hogy a jogvita lehetőleg egy tárgyaláson elbíráható legyen,³¹ aminek következtében az eljárás első szakaszában kerül sor a tény- és jogállítások megtételére, valamint a bizonyítási indítványok előterjesztésére. A bíróság ennek megvalósulását a közreható tevékenységével³² és az anyagi pervezetési jogosítványain keresztül biztosítja.³³

²⁹ Az új Pp. koncepciója: <http://www.kormany.hu/download/f/ca/30000/20150128%20Az%20%C3%BAj%20polg%C3%A1ri%20perrendtart%C3%A1s%20koncepci%C3%B3ja.pdf> (2018. 01. 31.)

³⁰ SZABÓ IMRE: Szakértelem és felelősség. *Jogtudományi Közlöny* 2017/9. szám, 372.

³¹ Új Pp. 3. §

³² Új Pp. 6. §

³³ Új Pp. 237. §

6.2. A perszerkezet változásai – az osztott perszerkezet bevezetése

Az új Pp. az elsőfokú eljárást az osztott tárgyalási rendszer bevezetésével mind funkciójában, mind időben egymástól elkülönülő, két szakra osztja azzal, hogy a perfelvételi szakra koncentrálódjon a jogvita tartalmának, kereteinek meghatározása, amelyben a szóbeliségen túl az írásbeliség is jelentős szerepet kap, azaz mind az 1911. évi törvény szerinti, mind pedig a régi Pp. szerinti eljáráshoz képest jelentősen megnövekszik a perelőkészítés szerepe. A tárgyalás előkészítése a polgári peres eljárás egyik legkritikusabb szakasza, miután csak az alapos előkészítés biztosíthatja a tárgyalás sikerét, a pertartam lerövidülését,³⁴ az új Pp. éppen ezért – szemben az 1911. évi törvénnyel – kiemelt hangsúlyt fektet az alapos és körültekinthető perelőkészítésre.

A régi Pp. alapján³⁵ is fennállt a kötelezettsége a felperesnek az érvényesíteni kívánt jog, az annak alapjául szolgáló tények és azok bizonyítékainak előadására, azonban a felperes nem volt köteles a követelése alapjául szolgáló pontos jogszabályhelyet megjelölni, illetve a keresetlevélben jogi érvelést levezetni. Az új Pp. ezzel szemben jelentősen kibővíti a kereset kötelező kellékeit, és jogi képviselővel eljáró fél esetén megköveteli a jogalapnak a megjelölését, valamint a jogi érvelés kifejtését,³⁶ amely elősegíti a jogvita kereteinek mihamarabbi meghatározását. Szintén az eljárást gyorsítja, hogy a régi Pp. alapján indult perrel szemben az alperesnek az új. Pp. alapján, a keresetlevél vagy keresetet tartalmazó irat kézbesítését követően kötelezettsége írásban reagálni, ennek elmulasztása esetén pedig – tárgyaláson kívül – bírósági meghagyással kötelezi a bíróság az alperest, a kereseti kérelemmel egyezően, azaz nem kerül sor tárgyalás kitzűzésére abban az esetben, ha az alperes a keresetre nem kíván reagálni. Írásbeli ellenkérelem benyújtása esetén pedig már nemcsak a részletesen megindokolt kereset, hanem az érdemi ellenkérelem is a bíró rendelkezésére áll, így jellemzően már a per első tárgyalásán rögzíthetőek a jogvita keretei.

Szintén az eljárás gyorsítását célozza a törvényszéki és annál magasabb szintű bíróságok előtti eljárás esetén a kötelező jogi képviselet szabályozása,³⁷ amellyel növelhető a perek szakmaisága, így hatékonyabb és gyorsabb lehet a jogérvényesítés.

Kiemelkedő újítása az új Pp.-nek, hogy pontot tett annak az évtizedek óta a jogirodalomban és a bírói gyakorlatban zajló vita végére, hogy a bíróság eljárása so-

³⁴ KENGYEL MIKLÓS: *Magyar Polgári Eljárásjog*. 2003, Osiris, Budapest, 225.

³⁵ Régi Pp. 121. és 121/A. §

³⁶ Új Pp. 170. § (2) bekezdés.

³⁷ Az új Pp. 72. § alapján az eljárás során a jogi képviselet kötelező, kivéve a járásbíróság hatáskörébe tartozó perekben, illetve a járásbíróság határozata elleni fellebbezés másodfokú, törvényszéki szintű elbírálása során.

rán a kérelemhez kötöttség vagy a fél által megjelölt jogcímhez kötöttség érvényesül-e. Az új Pp. a jogcímhez kötöttséget szabályozza annak rögzítésével, hogy az érdemi döntés nem terjedhet ki olyan jogra, amelyet a fél a perben nem állított.³⁸ A jogcímhez kötöttség komoly felelősséget telepít a felekre és a jogi képviselőkre is, és a korábbinál nagyobb fokú körültekintést vár el a keresettel érvényesített jog jogalapjának megjelölése tekintetében, azaz magának a keresetnek a végiggondolásában, ami végső soron szintén elősegíti a jogviták minél gyorsabb befejezését is.

Mindezek alapján az új Pp. szerinti eljárásban már a perfelvételi szakban eldől a per tárgyi és személyi kerete, és a perfelvételi szak lezárását követően főszabály szerint nincs lehetőség a kereset- és az ellenkérelem megváltoztatására, további bizonyítékok és indítványok előterjesztésére. Ennek célja az általános indokolás szerint egyrészt az, hogy egy bizonyos ponton a bíróság és az ellenérdekű fél is véglegesen rögzültnek tekinthesse a jogvita keretét és tartalmát, ezt követően a rögzült állítások alapján már csak a bizonyítási eljárás és az érdemi döntés meghozatala történjen, másrészt pedig a per elhúzódsának megakadályozása. A keresetváltoztatás a percezurát követően kizárólag akkor lehet megengedett, ha az a fél önhibáján kívüli okhoz kapcsolódik. A perfelvételi szak lezárását követően az érdemi tárgyalási szak célja, hogy a perfelvételi szakban azonosított jogvita vonatkozásában a bizonyítás lefolytatásra kerüljön sor, ami az előkészítés következtében sokkal célirányosabbá válhat, és az általános indokolás szerint így a per érdemében korábban születhet döntés.

Az új Pp. szabályozását, az osztott perszerkezet elvét végiggondolva az állapítható meg, hogy a keresetlevél beérkezését követően az első tárgyalás kitűzésére és megtartására később kerül sor, mint a korábbi szabályozás alapján. A régi Pp. hatálya alatt indult eljárásban a hiánytalan keresetlevél beérkezését követő első bírói intézkedés a tárgyalás kitűzése volt, így a régi Pp. alapján indult eljárásban a bíróságnak a keresetlevél beérkezése után 2-3 hónappal tárgyalást tarthatott, ugyanakkor az alperesnek lehetősége volt a keresetlevélre vonatkozó nyilatkozatát csak az első tárgyaláson előterjeszteni. Az új Pp. szabályozása szerint a perfelvételre alkalmas keresetlevél benyújtását annak alperes részére való kiadása követi, aki arra 45 napon belül (amely határidő további 45 nappal meghosszabbítható) észrevételt tehet, a bíróság pedig ezzel egyidejűleg megteszi a tárgyalás előkészítése körében szükséges további intézkedéseket.³⁹ A bíróság az alperes írásbeli ellenkérelmének beérkezését követően, az ügy körülményeitől függően a perfelvételi tárgyalás kitűzése előtt további írásbeli perfelvételt rendelhet el, majd ezt követően kerülhet sor az első, perfelvételi tárgyalás megtartására. Ennek eredményeképpen az új Pp. szerinti perfelvételi tárgyalás megtartására időben később kerül sor, mint a régi Pp. alapján indult eljárásban, ezzel együtt addigra már rendelkezésre fog állni az

³⁸ Új Pp. 342. § (3) bekezdés.

³⁹ Új Pp. 179. §

alperes ellenkérelme, esetlegesen a felperes viszontválasza, ezen belül pedig valamennyi tényelőadás, jogállítási és bizonyítási indítvány.

Az észszerű időn belüli eljárás tekintetében alapvető változást hozhat a fokozódó írásbeliség, miután az alaposan előkészített tárgyalások, az időszerű eljárás záloga, hogy a bíróság a lehető leghamarabb megismerje a per jogi, ténybeli, bizonyítási kereteit.⁴⁰ Ebből következően a per eredményes előkészítése érdekében a bírónak összességében a korábbiaknál több időt kellene a dolgozóasztala mellett töltenie, mint a tárgyalóteremben. Az eredményes perfelvételi tárgyalás érdekében szabályozza azt a jogalkotó, hogy a fél köteles gondoskodni arról, hogy a perfelvételi tárgyaláson tény- és bizonyítási kérdésekben személyesen vagy képviselője útján nyilatkozatot tudjon tenni.⁴¹ Mindezek alapján a szabályozás összességében elősegíti a bírót abban, hogy a jogvita keretei a perfelvételi tárgyaláson rögzüljenek, ami pedig előmozdítja a mielőbbi döntéshozatalt.

6.3. Az eljárás elhúzódása miatti kifogás

Érdemes megvizsgálni, hogy az új Pp. milyen jogérvényesítési lehetőséget szabályoz arra az esetre, ha a bíróság az észszerű időn belüli eljárás és befejezés követelményének nem tud megfelelni.

Az eljárás elhúzódásával szembeni jogorvoslat lényegében kétféle jogorvoslati lehetőséget jelent: egyrészt a folyamatban levő eljárások felgyorsítását, a sérelem megelőzését célzó eljárás elhúzódása miatti kifogást, másrészt pedig az utólagos, a már elhúzódtott eljárások vonatkozásában kártérítést nyújtó jogorvoslatot érintő szabályozást.

A folyamatban lévő eljárások észszerű időn belüli befejezését biztosítani hivatott eljárás elhúzódása miatti kifogás 2006-ban⁴² került beiktatásra a régi Pp.-be.⁴³ A szabályozás lényege volt, hogy ha adott eljárási cselekmény lefolytatására, elvégzésére vagy adott határozat meghozatalára vonatkozó törvényi határidőt a bíróság az eljárása során elmulasztja betartani, vagy az eljárás folyamán a bíróság utolsó érdemi intézkedése óta eltelt az az észszerű időtartam, amely elegendő lett volna arra, hogy a bíróság egy adott eljárási cselekményt elvégezzen, akkor azt ezt sérelmező fél (eljárásban részt vevő személy, beavatkozó, ügyész) az eljárás elhúzó-

⁴⁰ UDVARY SÁNDOR: A jövő polgári perrendtartása madártávlatból. *Pro Futuro* 2016/2. szám, 126.

⁴¹ Új Pp. 189. § (6) bekezdés.

⁴² A bírósági eljárás elhúzódása miatti kifogás jogintézményének bevezetéséhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2006. évi XIX. törvény.

⁴³ Régi Pp. 114/A. §

dása miatti kifogással az eljárás folytatását, adott cselekmény elvégzését, határozat meghozatalát rövid időn belül elérhesse.

A strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) több ítéletében is elemezte⁴⁴ a régi Pp. 114/A. §-ában foglalt szabályozást, és valamennyi ilyen esetben arra az eredményre jutott, hogy a magyar jogrendszerben az eljárás elhúzódnása miatti kifogás – bár az egyes elmulasztott eljárási cselekmények megtételét orvosolhatja, és benyújtása esetén alkalmas lehet arra, hogy az eljárásnak a benyújtáskori szakaszában a folytatását elérje – nem tekinthető valóban hatékony jogorvoslatnak, a kifogás előterjesztésének esetén sem garantálható az, hogy az eljárás egésze észszerű időn belüli marad. Az EJEB esetjoga alapján az eljárás felgyorsítására alkalmas jogorvoslat hatékonysága függ attól, hogy az mennyiben gyakorol szignifikáns hatást az eljárás egészének hosszára. A hazai szabályozás viszont csak egyes konkrét, határidőben vagy észszerű időtartamon belül el nem végzett eljárási cselekmények megtételét célozhatja, de nem eredményezheti az egész eljárás észszerű időn belüli lefolytatását – ehhez arra lenne szükség, hogy a fél valamennyi, határidőben el nem végzett eljárási cselekmény esetében külön-külön kifogásolja annak elhúzódnását, a kifogást elbíráló bíróság pedig rövid időn belül határozzon arról.

A magyar bíróságok is több esetben jutottak arra a következtetésre, hogy a kifogás nem jelent hatékony jogorvoslati eszközt az eljárás elhúzódnásának kezelésére.⁴⁵ A következetes bírói gyakorlat szerint⁴⁶ a kifogás csak akkor lehet alapos, ha az ügyben eljáró bíróság mulasztása vagy késedelme a kifogás elbírálásakor még fennáll, és ez indokolja, hogy a kifogást elbíráló bíróság a szükséges intézkedések megtételére hívja fel a mulasztó bíróságot,⁴⁷ azaz az eljárás elhúzódnása miatti kifogást, mint alaptalant el kell utasítani, ha a kifogás előterjesztésekor a mulasztás, illetve a késedelem már nem áll fenn. A kifogás előterjesztése és annak elbírálása között adott esetben jelentős idő telhet el, amely alatt a mulasztás orvosolható, és így a kifogás célja, az eljárás folytatása elérhető – viszont ebben az esetben is a törvényi határidőben való eljárás már a kifogás előterjesztésekor sem tudott érvényesülni. Ennek következtében a kifogás intézményének biztosítása nem alkalmas az elérni kívánt cél megvalósítására, miután az eljárási törvényi határidőknek megfelelő folyamatosságra vonatkozó követelmény már annak benyújtásakor is sérül.

Mindezek alapján a régi Pp.-ben szabályozott eljárás elhúzódnása miatti kifogás nem volt alkalmas arra, hogy az eljárás egészének az észszerű időtartamon belül

⁴⁴ Bartha vs. Magyarország (33486/07.) § 18., Barna v. Hungary (no. 2.) (35364/09.) § 15.

⁴⁵ Székesfehérvári Törvényszék 25.P.21.867/2011., Fővárosi Ítéltábla 3.Pf.21.101/2012/6., Kúria Pfv.III.20.444/2013/16, a Fővárosi Ítéltábla 2006. szeptember 4. napján tartott tanácselnöki értekezletéről készült Emlékeztető.

⁴⁶ VOGYICSKA PETRA: A bírósági jogkörben okozott kár gyakorlata a polgári eljárásban. *Magyar Jog* 2015/3. szám, 169.

⁴⁷ ÍH2006/4/164., Fővárosi Ítéltábla 15.Gpkf.44.474/2006/3.

tartását biztosítsa, viszont az eljárás meghosszabbodását eredményezheti a kifogás elbírálásának időtartamával. Az új Pp.-ben is szabályozásra került az eljárás elhúzódnása miatti kifogás,⁴⁸ olyan lényegi változást azonban, amely az eljárások felgyorsítására az intézményt alkalmassá tenné, az új szabályozás nem hozott. A régi Pp.-ben foglaltakhoz képest szűkült a kérelem benyújtására jogosultak köre,⁴⁹ ezen túl azonban érdemi változást az új kódex nem vezetett be – mind a kérelem benyújtásának feltételei, mind pedig az elbírálás rendje és határideje változatlan maradt. Ennek alapján feltételezhető, hogy a tartalmilag a korábbival megegyező, új kódexben megjelenő szabályozás sem lesz alkalmas arra, hogy az eljárás egészét észszerű időn belüli keretek közé szorítsa.

7. ÖSSZEZÉS

Az új Pp. szabályozási koncepcióját áttekintve megállapítható, hogy – bár az eljárás elhúzódnása miatti kifogás érdemi változtatása, és ezzel hatékony jogorvoslati lehetőséggé tétele tekintetében az új Pp. sem hozott érdemi változást – az osztott perszerkezet bevezetésével, a perkoncentráció elvének megvalósításával az új kódex hatálybalépését követően mind az 1911. évi törvénynél, mind a régi Pp.-nél sokkal hatékonyabb eszköz van a bíró kezében arra, hogy az az eljárás elhúzódnását megakadályozhassa.

Szükséges ugyanakkor kiemelni, hogy ez az eszköz változatlanul a bíró kezében van, és bármennyire is alkalmas egy eljárási kódex a megfogalmazott cél, az időszzerű ítélkezés és eljárás megvalósítására, változatlanul szükséges az eredményességhez a megfelelő igazgatási intézkedések (például bírák létszámának és szakmai felkészültségüknek, valamint a tárgyi feltételeknek biztosítása, egyenletes munka-teher kialakítása) megtétele is annak érdekében, hogy az új Pp. egy valóban hatékony, az észszerű időn belüli befejezést biztosító kódexszé válhasson.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. 2014, HVG-ORAC, Budapest
- [2.] DÖME ATTILA: A perkoncentráció kulcsa: a közbenszóló határozat. In NÉMETH JÁNOS – VARGA ISTVÁN (szerk.): *Egy új polgári perrendtartás alapjai*. 2014, HVG-ORAC, Budapest, 393–416.

⁴⁸ Új Pp. 157–158. §

⁴⁹ A régi Pp. alapján a fél, a beavatkozó és az ügyész terjeszthetett elő eljárás elhúzódnása miatti kifogást, az új Pp. alapján viszont csak a fél.

- [3.] KAPA MÁTYÁS: A magyar polgári eljárásjog fejlődési tendenciái – különös tekintettel az elektronikus polgári eljárásra. *De iurisprudentia et iure publico* 2007/1–2. szám, 1–14.
- [4.] KENGYEL MIKLÓS: *A bírói hatalom és a felek rendelkezési joga a polgári perben*. 2003, Osiris, Budapest.
- [5.] KENGYEL MIKLÓS: A magyar polgári perjog száz éve – az 1911. évi polgári perrendtartás. *Magyar Jog* 2011/6. szám, 321–329.
- [6.] KENGYEL MIKLÓS: *Magyar polgári eljárásjog*. 2003, Osiris, Budapest.
- [7.] KISS DAISY: *A polgári per titkai*. 2014, HVG-ORAC, Budapest.
- [8.] OSZTOVITS ANDRÁS: Új magyar Polgári perrendtartás szükségességéről. *Magyar Jog* 2010/3. szám, 158–163.
- [9.] RAINER LILLA: Távol Európától – az észszerű időn belüli eljáráshoz kapcsolódó jogorvoslati lehetőségek szűkülése. *Eljárásjogi szemle* 2017/4. szám, 11–16.
- [10.] SZABÓ IMRE: Szakértelem és felelősség. *Jogtudományi Közlöny* 2017/9. szám, 372–385.
- [11.] UDVARY SÁNDOR: A jövő polgári perrendtartása madártávlatból. *Pro Futuro* 2016/2. szám, 115–127.
- [12.] VOGYICSKA PETRA: A bírósági jogkörben okozott kár gyakorlata a polgári eljárásban. *Magyar Jog* 2015/3. szám, 161–170.

A szocializmussal összefüggő névjogi jogsértések és az ipari tulajdon kapcsolata¹

Schultz Márton

Szegedi Tudományegyetem
Civilisztikai Tudományok Intézete
e-mail: schultzmarton@gmail.com

Absztrakt

A tanulmány a névjog és más megjelölések viszonyrendszerét tárja fel a szocializmussal összefüggő névjogi vitákhoz és jogsértésekhez kapcsolódó jogesetek által. A szocializmus időszaka ugyanis több tekintetben hátrányosan érintett korábbi jogosultakat. Ilyen Németország esetében a német megosztottságból eredően az azonos megjelölések kollíziója az újraegyesítés után, ilyen továbbá a szocializmust megelőző megjelölés továbbhasználata a rendszerváltozást követően, illetve az ipari tulajdon részét képező szóbeli megjelölések (védjegy, cégnév, üzletjelző) államosítása, az azokon való állami tulajdonszerzés és a személyiségi jog jogosultjának vagy jogosultjainak az érdeküközése. A tanulmány a témát elsősorban a jogesetek tükrében járja körül, amelyhez a specifikus, magyar jogban fel nem lelhető esetekhez német, illetve az államosítás vonatkozásában magyar jogeseteket használ fel. A vizsgálat célja, hogy a bírói jogi argumentáció vizsgálata, kritikája által esetlegesen közelebb kerüljünk a névhasználat fogalmához, a tárgyasítható személyiségi jegyek „dologi dinamikájának” és „személyiségi vonatkozásának” viszonyrendszeréhez.

Kulcsszavak: ipari tulajdon, államosítás, névjog, védjegy, cégnév, üzletjelző

1. BEVEZETÉS

Kelet-Közép-Európában, így Magyarországon is a második világháborút követően egyre növekedett a Szovjetunió befolyása, amelynek eredményeképpen ezen államokban az állami tulajdon primátusa érvényesült a magántulajdonnal szemben. Ennek foganatosítására az egyes államok a tulajdonjogról rendelkező polgári törvénykönyveiket akként alakították át, illetve alakították ki, hogy az a tulajdon

¹ A kutatást az EFOP-3.6.2-16-2017-00007 azonosító számú, *Az intelligens, fenntartható és inkluzív társadalom fejlesztésének aspektusai: társadalmi, technológiai, innovációs hálózatok a foglalkoztatásban és a digitális gazdaságban* című projekt támogatta. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap és Magyarország költségvetése társfinanszírozásában valósul meg.

egyes formái között különbséget tegyen, ennek eredményeként alakult ki például a személyes tulajdon szokásos tárgyai elnevezés is.²

A tulajdoni, tulajdonosi viszonyok átalakításában legnagyobb szerepet az ideológiai tényező kapta, s ezen pufferen keresztül kerültek kialakításra a normatív szabályok, amelyek által a korábbi uralkodó osztályok folyamatos jogfosztása, különösen azok vagyona tekintetében, végbe tudott menni. A szocialista ideológia szempontjából ugyanis a tőkés rétegek kezében levő termelési javak állami tulajdonba vétele által nemcsak megerősítette ezen osztályok társadalmi, gazdasági alapját, hanem a népet (az államot) mint közösséget is gazdagította.

A tulajdoni formák közötti különbözőségek felszámolására a rendszerváltozással került sor Kelet-Közép-Európában, s annak esetleges hátramaradt maradványait az államok megszüntetni törekednek.³ A tulajdon szempontjából vizsgáltunk elsősorban az ipari tulajdon egyes vonatkozásaira, különösen a védjegyre és a kereskedelmi névre összpontosul. A védjegy, illetve a kereskedelmi név jogintézményei ugyanis szóbeli megjelölési mivoltuknál fogva alkalmasak arra, hogy általuk a természetes személy alapító, társasági tag neve speciális védelmet élvezzen. A problémának a gyökerét ebből fakadóan az adja, hogy egy ily módon védett név ipari tulajdonná is válik, ami államosítás tárgyát képezheti, annak ellenére, hogy e jogosultságot végső soron a személyiségi jog részét képező névjogból származtathatjuk.

Jelen tanulmány ezen problémakörből kiindulva azt kívánja vizsgálni, hogy a természetes személy nevének ipari tulajdon formájában történő védelme során a bírói jogvédelem mennyiben tekintette ezt személyiségi jogi, mennyiben tulajdonjogi védelem alá tartozónak. A személyiségi jegyet (elsősorban nevet, de akár képmást) tartalmazó védjegy, kereskedelmi név ugyanis ezen személyiségi jogi jellegére tekintettel nem részesül speciális elbírálásban a jogalkotó által, hanem az adott jogintézmény általános szabályai vonatkoznak rá. A kérdéskör megközelítése több irányból történhet: (1) egy ország megosztottságából eredő névjogi viták, kollíziók feloldása az egyesítés után, (2) nem érvényesíthető jog esetleges nyugvása a szocializmus időszaka alatt, (3) az államosítás során a név mint ipari tulajdon állami tulajdonba vétele oldaláról.

A téma feldolgozásának indokát egyrészt az adja, hogy a témának nincsen magyarországi irodalma, ugyanakkor a speciális érdekek, az időmúlás és a tulajdonszerzés és a személyiségi jog közötti feszült viszony közelebb enged minket

² Ettől eltérően még alkalmazza: BH 2003. 23; erről részletesen: SCHULTZ MÁRTON: *Mit találunk a találás során?* <http://jogaszvilag.hu/rovatok/szakma/mit-talalunk-a-talalas-soran>

³ Szerbiai kodifikáció vonatkozásában a tulajdonjog megreformálásáról beszélt ORLIC, MI-ODRAG: *Az új szerb Polgári Törvénykönyv tervezete / Nacrt novog srpskog gradanskog zakonika*, előadás a *Szerb–Magyar Magánjogi Kollokvium* című konferencián. 2016. november 14., Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán.

kerülni a személyiségi jegyek tárgyiasulásának jogalkatához, módozatához is. A téma ugyanakkor rendelkezik egy speciális névjogi vonulattal is: az állam által a szocializmus során elkövetett névjogi jogsértések iparjogvédelmi oldalát képezi ez, amelynek másik oldalát az anyakönyvi-igazgatási szabályok, különösen a névtől, nemesi névelemtől való állami megfosztás jelenti.⁴

2. A KÉT NÉMETORSZÁG LÉTÉBŐL ÉS EGYESÜLÉSÉBŐL EREDŐ NÉVJOGI KOLLÍZIÓKRÓL

Az első, általunk vizsgált problematikus esetkört az képezi, amikor egy ország területe növekszik, s ennek okán az ország területének egészére kiterjedő névjog (szóbeli megjelölés) a csatlakozó államban hasonlóan védelmet élvező azonos megjelöléssel kollovál. A jogi probléma feloldásának nehézségét az képezi, hogy a jogrend ilyen eseményekre nincsen felkészülve, hiszen a jogszabályok alkotásakor az ország akkori állapotát veszi figyelembe a jogalkotó, s a későbbi területnövekedéssel nem számol.⁵

Hasonló események zajlottak le a 40-es években Magyarországon, gondoljunk itt különösen a Felvidék déli részének, illetve Észak-Erdély visszatérésére. A korabeli jogirodalom azonban nem számol be hasonló vitáról, így erre vonatkozó adatunk nincs, azonban elképzelhető lehet cégnevek és védjegyek vonatkozásában is. Az akkori erdélyi jogalkalmazás sokkal jobban le volt terhelve a háború mellett azzal is, hogy az Optk. helyébe a magyar jog lépett, amelynek szabályait, nem lévén írott törvénykönyv, megtalálni nagyon nehézkes volt. A következőekben ennek okán a német jogban előforduló leghíresebb eset bemutatására, az ún. Altenburger Spielkartenfabrik-ügyre szorítkozok, és a német legfelső bírói fórum (*Bundesgerichtshof*, BGH) által tett elvi kijelentésekre, amelyek által e különös jogvitát feloldotta.

A perbeli esetben az „Altenburger Spielkartenfabrik GmbH” cégnév alperes általi jogszerű használata volt a jogvita tárgya. A felperes a játékkártyák előtállításában hosszú időkre visszanyúló hagyománnyal rendelkezett, székhelye 1931 óta Altenburgban (Türingia) volt, amely időponttól a felperes a „*Vereinigte Altenbur-*

⁴ A kérdéskör vonatkozásában MARTIN SCHULTZ: *Mißbrauch von Titel. Eine Grenze der Führung von Adelstitel in dem gesellschaftlichen Verkehr?* Kézirat. Megjelenés alatt; SCHULTZ MÁRTON: A nemesi névelemeket tartalmazó nevek engedélyezése az osztrák jogalkalmazási gyakorlatban. Gondolatok a névhasználati engedély szabályaihoz. In BRAGYOVA ANDRÁS (szerk.): *Miskolci Doktorandusz Konferencia tanulmánykötet*. 2017, Bíbor kiadó, Miskolc, 243.

⁵ Az NSZK Alaptörvénye (Grundgesetz, GG) a preambulumban kifejezetten kiemeli, hogy jelen alaptörvény a német államok egyesítéséig, a német megosztottságig terjed (természetesen itt az NDK által uralt területekre kell gondolni), ehhez azonban nyilvánvalóan nem volt hozzáhangolva az akkor árujelzők védelmét szolgáló törvény (Warenzeichengesetz).

ger und Stralsunder Spielkarten-Fabriken Aktiengesellschaft” cégnevet használta. A második világháború után a felperesi vállalatot 1946. november 1-i hatállyal kisajátították, sikerült ugyanakkor a vállalati vagyon egy részének kimentésével a tevékenységet az NSZK-ban folytatni. 1950 óta a céget Stuttgart-Leinenfed székhellyel folytatta a felperes, s a nevét csak a felek közti jogvita alatt változtatta „Altenburger und Stralsunder Spielkarten-Fabriken Aktiengesellschaft, ASS”-re. A Turingiában maradt vagyonrész állami igazgatás alá került, és az eredeti gyár helyén, annak helyreállítása után a játékkártya-előállítás ismét megkezdődött az „Altenburger Spielkartenfabrik” elnevezés alatt. Az üzemet egy másik szervezeti egységbe olvasztották, amely által az önállóságát elvesztette, az altenburgi előállító üzem ugyanakkor az „Altenburger Spielkartenfabrik – Werk II der VEB Druckwerke Reichenbach” néven tovább működött. 1990 szeptembere előtt, még júniusban a vállalat kft.-vé alakult át, amelybe az alperes az altenburgi üzem vagyonát vagyoni hozzájárulásként bevitte. Az alperesi céget 1991. február 18-án a Gera város kerületi bírósága cégnyilvántartásba vette „Altenburger Spielkartenfabrik GmbH” néven. Felperes keresetében kérte, hogy a bíróság alperest az előbb említett név viselésétől és a kereskedelmi forgalomból való használatától tiltsa el. Jelen esetben tehát a vita alapját a felek közötti közel azonos cégnév képezte.⁶

A jogvita elbírálásánál a BGH abból indult ki, hogy a felperes kereseti igénye akkor megalapozott, ha a felperes a korábbi elsőbbségére a német újraegyesítés előtt is létező cége vonatkozásában joggal hivatkozhat, amelyek feltétele, hogy alperes nem rendelkezik egy, az újraegyesítés után keletkezett erősebb (besseres) vagy azonos erősségű joggal.

A bíróság eltekintett attól, hogy a két német államban történő cégalapításokat külön kezelje, s az NSZK cég 1949-es, az NDK cég 1949-es elsőbbségét elfogadja. Ennek oka az volt, hogy a névjogi viták csak a mindenkori államterületre terjednek ki, s az elsőbbség csak azok vonatkozásában vizsgálható. Az alperesi cég azonban jelen esetben nem itt került alapításra, s így ennek elsőbbségére sem lehet hivatkozni, amely nézőpontot a Párizsi Uniós Egyezmény (PUE) egyenlő elbánás elve sem támogatja. Bár a bíróság nem emeli ki, ez a jogi érvelés a német államok újraegyesítésének sajátos, az NSZK általi felfogására vezethető vissza. Az NSZK joga ugyanis abból indult ki, hogy a német állam jogutódja ő, s nem az NDK, illetve hogy az NDK területein csak átmenetileg nem tudja gyakorolni a szuverenitását (ezzel van összhangban a Grundgesetz korábban említett preambuluma is). A BGH végül arra jut, hogy az 1990. október 3-áig fennálló cégnév viseléséhez való jog tekintetében annak területi hatálya szempontjából a német megosztottság nem számít. A tanács eltekintett az állásfoglalástól, hogy a huzamos használattal keletkezett cégnév szerű megkülönböztető erő, amely által a megjelölés védelme

⁶ BGHZ 130, 134 – Altenburger Spielkartenfabrik

az egész állam területére kiterjedhetne, azonos hatással bír-e, mint a vállalatjelző eredeti úton megszerzett megkülönböztető képessége.

A bíróság kifejtette, hogy a cégnév védelmével kapcsolatos jogvitákat, amelyek a két német állam egyesítéséből adódnak, nem a Németország egyik részén jogi jelentőséggel bíró megjelölés időbeli elsőbbsége alapján kell elbírálni, hanem az azonosnevűsége vonatkozó rendelkezések alapján. A két azonos nevű cég közül az köteles megkülönböztető toldattal ellátni cégnevét, amely egy nem önálló cégrész cégnevének egy jellegzetes elnevezéssel hoz létre egy vállalatot – ez jelen ügyben a felperes volt.

3. A NÉVHASZNÁLAT NYUGVÁSA A PIACGAZDASÁG HIÁNYA OKÁN

A második esetkört az képezi, amikor egy kereskedő az államhatalom megváltozása okán nem képes arra, hogy korábbi vállalkozást folytassa, azt fenntartsa, üzemeltesse, s ezzel kapcsolatban az üzlete, vállalata, terméke, cége, áruja elnevezését használja. Ezen esetkör tekintetében kiemelendő, hogy az összes magántulajdonban levő vállalatot a tulajdonos vagy önként felajánlotta az államnak, vagy az állam jogalkotás útján államosította azt.⁷ Ebből logikusan következik, hogy elméletileg nem maradt olyan vállalat, amely esetén a vállalathoz kapcsolódó névhasználati jogosultságot ne gyakorolta volna valaki. Az előző jogesetben is láthattuk, hogy az állami igazgatásba vett Altenburger Spielkartenfabrik korábbi nevének tovább működött államosított formában. A német legfelső bírói fórum előtt azonban mégis volt olyan jogvita, amely a névhasználati való felhagyáshoz, majd későbbi újraindításához kapcsolódott. Ehhez azonban annak a speciális körülménynek kellett fennállnia, hogy a vállalatot a kereskedő, a tulajdonos nem tudta tovább folytatni, az állam azon nem tudott tulajdont szerezni, mert a kintlévőségek megsemmisültek, a rendszerváltozást követően azonban az eredeti tulajdonosok (illetve jogutódjaik) jelentős tőkével rendelkeztek ahhoz, hogy a vállalatot az eredeti formájában tovább folytassák. Ez a tovább folytatás nyilvánvalóan az előző vállalkozás brandje, image-e, goodwillje felhasználásával történik, amely vállalati személyiséghez hozzátartozik azon név (különösen ha erős megkülönböztető képességgel, jó hírnévvel rendelkezik), amely alatt az üzletet korábban folytatta, s amely néven a fogyasztók és a kereskedelmi forgalom őt általánosan ismerte. Ez nem tud megvalósulni akkor, ha az időközben megszűnt cég nevét más védjegyként bejegyezteti, amely okán a nyilvántartásba vételhez kapcsolódó időbeli elsőbbség okán a későbbi bejegyzésekkel, használattal szemben bizonyítható korábbi jogosultsága. Ez az ügy a híres berlini Adlon Hotelhez kapcsolódik, amelyben a BGH igen speciális érvelést alkalmazott.

⁷ Lásd a 4.1. alpontban.

A konkrét esetben a felperes egy Berlin-Charlottenburgban (Nyugat-Berlin) bejegyzett kft. volt, aki egy téren „Cafe Adlon” elnevezéssel kávéházat üzemeltetett, és az „Adlon” szóvédjegy védjegyjogosultja volt. Az elsőrendű alperes a J. Hotel-Adlon KG a korábbi kelet berlini területen (Unter den Linden 75/77) felépített hotelépület építtetője; a harmadrendű alperes a K. AG, aki ebben az épületben „Adlon” néven hotelt üzemeltet. Az első és harmadrendű alperesek az „Adlon” megjelölésre való jogosultságukat a másodrendű felperes jogából vezették le, aki szintén egy kft. A perben érintett telken 1907 óta Lorenz Adlon, halála után fia, Louis Adlon hotelt üzemeltettek „Adlon” néven. A hotel épülete 1945. május 3-án a tűz martalékává vált. 1957-ben Hedwig Adlon mind a perbeli ingatlant, mind az ahhoz kapcsolódó kereskedelmi társaságot (*Lorenz Adlon Weingroßhandlung OHG*) a harmadrendű alperes jogelődjére ruházta. 1982-ben a bíróság e társaság megszűnését a cégnyilvántartásba felvezette. Ezt követően az Adlon család jogutódjai az „Adlon” elnevezés használatát szerződéssel a harmadrendű felperesre ruházták, illetve 1996-ban a másod- és harmadrendű alperesek részesedést szereztek két gazdasági társaságban is, amelynek az elnevezésében az „Adlon” szó szerepelt. 1994. szeptember 14-én a másodrendű felperes engedélyezte az első rendű alperesnek, hogy az „Adlon” nevet és a „Hotel Adlon” megnevezést a Berlinben, a hotel történelmi helyén újrafelépítendő hotelhez használja. Felperes védjegyjoga megsértésére, s a „Cafe Adlon” üzletjelzője megsértésére hivatkozással az „Adlon” szó viselésétől, használatától való abbahagyást kérte.⁸

A keresetnek a bíróság nem adott helyt. A BGH kifejtette, hogy a védjegyigény érvényesítése a felperest nem illette meg. A német védjegy törvény szerint ugyanis a védjegy kizárólagos használatára a felperes valóban jogosult, hiszen e jogát nyilvántartásba vették. E jog a védjegy törvény vélelmi szabálya (§ 28 Abs. 1 MarkenG) alapján azonban kizárólag az ellenkező bizonyításáig illeti meg őt, azaz addig, míg más az ő jogát kifogás vagy erősebb jog útján meg tudja gyengíteni. A fellebbezési bíróság abból indult ki, hogy az „Adlon” név és a „Hotel Adlon” üzletjelző jogosultsága nem szűnt meg azon az alapon, hogy a Hotel Adlon működésére 1945 és 1997 között nem volt lehetőség. A BGH szerint azonban az átmeneti megszakítás feltételei nem állnak fent, mert – jöllehet az NDK-ban nem lehetett számolni a hotel újrafelépítésével és „Adlon” név alatti üzemeltetésével, azonban – Nyugat-Berlinben bármikor lehetőség lett volna erre.

A másodrendű felperes jogát azonban elismerte, hogy az „Adlon” elnevezés 1907-es elsőbbségére jogszerűen hivatkozzon azon az alapon, hogy egy vállalatjelző állami kényszerintézkedés okán megszűnt elsőbbsége a törölt cégnév újrafelvételeivel feleledhet akkor, ha a hatása vagy jó hírneve a forgalomban nem felejtődik el, és azt a fogyasztók az újrainyitott üzlethez kapcsolják.⁹ A bíróság a védjegyjog

⁸ BGH Urteil Az. I ZR 177/99 – Hotel Adlon

⁹ BGHZ 136, 11, 26

azon szabályára, elvére utal ezzel kapcsolatban, miszerint az anyagi jog szempontjából megszűnt jogok az eredeti elsőbbséggel is feléledhetnek. Az ilyen feléledés eredménye ugyanakkor az, hogy a jogosultat a védelem a megszűnés és az újrafeléledés közötti időpontban keletkezett „köztes jogokkal” szemben korlátozott. Az „Adlon” elnevezés különösen erős megkülönböztető képességgel rendelkezik, amely által a népszerű emlékezetében megőrizte a hotel, ennek okán pedig a történelmi helyen felépített hotel üzemeltetését ezen elnevezéssel az alperesekhez fogják kötni.

A bíróság az igényérvényesítés és az alperesek jogának fennállása szempontjából nem jelentős, hogy a másodrendű alperes a perbeli védjegyet a jogvita ideje alatt szerezte meg, ennek az oka ugyanis nem a felperes „megjelölési jogi helyzetének gyengítése” volt, hanem hogy az alperes jelen kereset tárgyát képező igénye ellen megfelelően fel tudjanak lépni.

4. AZ ÁLLAM TULAJDONSZERZÉSE AZ IPARI TULAJDON TÁRGYAIN

4.1. Az államosításról

Az ipari vállalatok állami tulajdonba vételéről az 1948. évi XXV. törvénycikk rendelkezett, amely minden, a törvényben meghatározott magántulajdonban álló vállalatra kiterjedt. Ezen törvény érintette a kereskedelmi törvény szerinti egyéni cégeket mint vállalatokat, illetve az ezekkel kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket is, amelyek e törvény erejénél fogva az államra szálltak [1948:XXV. tc. 6. § (1) bek.]. Ezen jogok közé sorolja a törvény többek közt a követeléseket, a szabadalmakat és más ipari tulajdonjogokat is. A törvény vállalatától függetlenül a folyó év március 26-a előtt bejelentett azon szabadalmakat, védjegyeket is állami tulajdonba vette, amelyek nem feltétlenül állnak a vállalat tulajdonában, de a korábbi jogosultnak vagy rokonának azon joga áll fenn [1948:XXV. tc. 8. §].

A törvény az ipari tulajdon fogalmát használja, amelyet a Párizsi Unió Egyezmény határoz meg, s beletartozik a védjegy mellett a kereskedelmi név is. Azon kérdéskört, hogy a kereskedelmi név csak a cégnevet, azaz a kereskedő, a gazdasági társaságok, illetve általában a kereskedelmi jog által elismert jogalanyok bejegyzett nevei értendők ezen kizárólagosan, vagy az kiterjed a be nem jegyzett kereskedelmi névre is, illetve esetlegesen az üzletjelzőkre, a joggyakorlatban nem került kibontásra. Az 1948:XXV. törvénycikk által tehát állami tulajdonba került a kereskedelmi törvény szerinti cég,¹⁰ illetve a védjegy is. A törvény külön nem említi a be nem jegyzett kereskedelmi nevet, az üzletjelző, az árujelzőt, azonban

¹⁰ A cégen itt a kereskedő, illetve a vállalat nevét értjük, amelyen jogokat és kötelezettségeket vállal, amelyet aláírásul használ, s nem magát a vállalatot.

ezek is a vállalathoz kapcsolódó jogok csoportjába értendőek, amelynek okán az államosítás ezekre is kiterjed.

Az ipari tulajdon vizsgált vonatkozásai szellemi alkotási jellegűek, vagyoni értékű immateriális javak, amelyek államosíthatóak, ugyanis azok felett a tulajdonjoghoz hasonló jogosultság keletkezhet, hiszen a jog engedélyezi az átszállásukat is. Ezzel szemben a személyiségi jogok, elsősorban szóbeli megjelölési jelleg, individualizáló funkciója okán a név, át nem ruházható, közvetlenül a személyhez tapadó jogosultságként kerül felfogásra. A név azonban épp ezen szóbeli individualizáló funkciója okán alkalmas arra, hogy a szóbeli megjelölések más védelmi intézményi formájában is testet öltson, mint amilyen elsősorban a cégnév és a védjegy. A név ezáltal tárgyiasul, a személytől bizonyos fokban elválik, s külvilágban való megjelenése során funkcióváltáson esik át. A név e tárgyiasult formái már nemcsak a személyt, hanem valamely más tárgyat (árut, szolgáltatást, vállalatot, üzlethelyiséget) is megjelöl. E jogintézmények egy része pontosan kodifikált, kimunkált szabályrendszerrel rendelkezik (védjegyjog, cégnév), míg másoknál ez hiányzik (például üzletjelző, be nem jegyzett kereskedelmi név). Az eltérő jogintézményi védelem, eltérő funkció nemcsak ahhoz vezet, hogy a név tárgyiasul, hanem ahhoz is, hogy vagyoni értékű, forgalomképes jogosultsággá válik, amely vagy lajstromba vétellel vagy huzamosabb használattal keletkezhet. Ebben a tárgyiasulásban ugyan elsatnyul, ugyanakkor továbbra is jelen marad a személyiségi jog a névadó személyiségét képező név által. Az, hogy a személyiség részét képező név ezen speciális jogintézményi formában mennyire őrzi meg a személyiségi jogi jellegét, illetve mennyiben tekintendő más, nem személyiségi jogból eredő megjelölésekkel (fantázianevék) azonos elbírálásúnak, a Legfelsőbb Bíróságot is kihívás elé állította. A Legfelsőbb Bíróság több fontos, sokak által idézett döntésben foglalkozott a név és az államosítás kapcsolatával, amely a fenti fejtegetésekre tekintettel a személyiségi jogi vonatkozás továbbélése kérdéskörét is jelenti az ipari tulajdon tárgyain.

A témában a legfontosabb hazai, közzétett ítéleteket a következő táblázat tartalmazza, kiemelve azt is, milyen szóbeli megjelölési formában jelent meg a természetes személy neve:

<i>Megjelölés</i>	<i>Forráshely</i>	<i>Megjelölés fajtája</i>
„Rorárius”	BH 1990. 255.	cégnév, üzletjelző
„Láng”	Legf. Bír. Pf. IV. 21007/1992.	cégnév
„Herz”	BH 1993. 350.	védjegy
„Rác”	BH 1994. 21.	üzletjelző
„Pick”	BH 1997. 467.	cégnév, védjegy

(saját szerkesztés)

4.2. Természetes személy neve mint védjegy

A védjegy a jogrendszerben az egyik legjobban kiforrott szabályrendszerrel rendelkező szóbeli megjelölés. Funkciójánál fogva árujelző; olyan grafikailag ábrázolható megjelölés, amely alkalmas arra, hogy árukat és szolgáltatásokat különböztessen meg egymástól.

4.2.1. „Herz”

Védjeggyel kapcsolatos jogvita a két híres szalámi névjogi vitája, amelyek közül időben a Herz-ügy volt korábban, amelyben a felperes azt kérte a bíróságtól, hogy az alperest tiltsa el a „Herz” név használatától, mert az alperes *védjegyhasználat*a a névjogát, valamint a meghalt nagyapja emlékéhez fűződő *jogát sérti*. Ennek ellenére a Legfelsőbb Bíróság kiemeli, hogy a jelen ügy tárgya nem annak a vizsgálata, hogy a védjegy bejegyzése és az államosítás sért-e személyiségi vagy vagyoni érdeket. A bíróságnak ez a megállapítása nehezen értelmezhető, hacsak nem úgy fogjuk fel a felperesi igényérvényesítést, hogy arra azért került sor, mert a felperest a neve viselésében hátráltatja az, hogy a családi nevével (a perbeli esetben annak egyik tagjával) azonos védjeggyel jelölnek meg szalámikat, s ezáltal ő a névviseelésében valami módon korlátozva van. Másik lehetőség az lehetne, hogy a felperes ezáltal korlátozva van abban, hogy védjegyet jegyeztessen be, hiszen a családi nevét megkülönböztető toldással kellene ellátnia. A perbeli tényállásból azonban egyik értelmezés sem következik, sokkal inkább egy harmadik – annak a vizsgálatára, amitől a bíróság eltekintett. A tényállás a következő volt:

Herz Ármin és Fiai Rt.-t Herz Ármin alapította, ahol húsipari termékeket állított elő, árujelzőként a saját családi nevét használván. Fia, Viktor 1920-ban nevét Herbertre változtatta, amely név mellé a felperes, Viktor fia a Herz családi nevet belügyminiszteri engedéllyel felvette. A vállalatot államosították, 1952-ben pedig a Terimpex vállalat javára bejegyzésre került az ún. „Herz-ábrás védjegy”, amely védjegy jogutódja az alperes.¹¹ E harmadik értelmezés inkább a hozzátartozó nevét tartalmazó védjegy államosítását jelenti, amely elleni fellépés leginkább valamiféle tulajdonjogi (helyesebben immateriális jogi) névjogi felfogást követelne meg, amelyben a névjog feletti rendelkezés örökölhetővé válik.

¹¹ BH 1993. 350. („Herz”)

4.2.2. „Pick”

Pick Márk szalámigyártással kapcsolatos üzemet alapított a 19. században, aminek a tulajdonosa az alapító fia, Pick Jenő lett. Pick Jenő családi nevét védjegyként bejegyeztette, s a gyárban előállított termékeket azzal ellátta, s azokat így forgalmazta. 1948-ban a gyárat államosították, amikor is az elnevezéssel az új tulajdonos felhagyott. A Pick szóvédjegy 1951 óta az alperes cég jogelődje javára be van lajstromozva, amely védjegyet az exportra szánt áruin felhasználta, Magyarországon azonban nem. A cég neve 1991. január 1-én változott Pick Szalámigyár és Húsüzemre.¹²

A Legfelsőbb Bíróság Pick Jenő lemenőinek keresetét arra való hivatkozással utasította el, hogy az ipari tulajdon államosítása által az annak részét képező cégnév is államosításra került, amely cégnév elemét képezte a „Pick” név is. Az alperes jogelődje a védjegyet jogosan jegyeztethette be az 1950-es években, és azt jogszerűen is használta. A védjegyjoga alapján alperesnek arra is joga volt, hogy azt cégnevében feltüntesse, s így a cégnév megváltoztatása is jogszerű volt ezáltal. A Legfelsőbb Bíróság e huzamos védjegyhasználatot úgy tekintette, minthogy a családi névtől a kereskedelmi név elkülönült, önállósodott, s ezt azzal is támasztotta alá, hogy a felperesek s jogelődjeik a használat ellen évtizedekig nem tiltakoztak, s mintegy belenyugodtak a más általi használatba, a kereskedelmi névkénti önállósulásba.

A Legfelsőbb Bíróság nem vizsgálta azon körülményt, hogy az egyéni cég alapítása során a kereskedő polgári nevének cégkénti használatára jogszabályi kötelezettség volt, illetve hogy társas cég esetén is igen gyakori volt ez. A polgári név cégkénti használatának engedélyezésével a kereskedőnek tudomása volt attól, hogy neve személyétől e vonatkozásban elválik, s a „dologi dinamika” sodornymába kerül, amely magában foglalja azt is, hogy élők között szerződéssel vagy halál esetére jogutódlással a név e vonatkozása felett a vállalat új tulajdonosa rendelkezni jogosult. A kereskedő, a társaság tagja ugyanakkor pontosan meg is határozhatja, kivel szerződik, illetve kit nevez örökösének. A hozzájárulása az államosítás esetére nem terjedt ki – s az a tény, hogy a cég nem egy fantáziászó vagy ún. tárgyi cég, olyan eltérő értelmezésre vezethet, hogy a személyiségi jog jogosultja (Pick Jenő) hozzájárulása e körülményre nem terjedt ki. Ezt támogatja az az elv, hogy a személyiségi jog feletti rendelkezést nem lehet kiterjesztően értelmezni. A Legfelsőbb Bíróság azonban ezen álláspontra helyezkedik – mert kétségtelen, hogy az állam tulajdont szerzett a cégen is az 1948:XXV. tc. 6. § (1) bek. értelmében –, ez a megállapítás egy demokratikus államban épp azért nem tartható, mert a cégnév része egy családi név, amelyen személyiségi jog áll fenn. Ezen családi név személyiségi jogi jellege csökkent, hiszen a név tárgyasult cégnév formájában, ez

¹² BH 1997. 476. („Pick”)

a csökkenés ugyanakkor nem teljes elenyészás, s a családi nevet nem tartalmazó cégekkel szemben eltérő elbánásban kell hogy részesüljék. Már csak azért is, hogy a jog valamilyen formán elégtételt adjon, elismerje az államot az e személyekkel szembeni jogtiprását.¹³

Másoldalú problematikát képezhet azon esetkör, hogy a védjegy bejegyzése által jogosultság keletkezik ugyan annak árujelzőkénti használatára, ugyanakkor ezen használatnak belföldön valóban meg is kell valósulnia. A védjegy jogosultját kötelezettség terheli arra nézve, hogy a védjegyét használja, különben a jogosultság megszűnik. A védjegy belföldi használata a perbeli esetben hosszabb időn át elmaradt, s így a magyar védjegy törvény hatálya alatt tényleges használat hiányáról beszélhetünk – az előállítás ugyanis nem használat, az előállítással a védjegy megjelölési funkciója nem tud érvényre jutni, csak a forgalombahozatal által. Ezen gondolatmenet vizsgálata abból a szempontból is érdekes lehet, hogy ennek esetleges pozitív kimenetele esetén a cégnev megváltoztatása is jogszerűtlenné válik korábbi jog (védjegy) hiányában.

Fontos kiemelni ugyanakkor, hogy egy országszerte ismert, kiterjedt, jó hírű védjegyről beszélünk, amihez az alperesnek is adott esetben jogos érdeke fűződhet, s szerzett és gyakorolt jogainak mintegy belenyugvás, valamiféle „elbirtoklás”, általi megszerzéséhez jelentős érdeke fűződik, amely elvezet bennünket a jog gazdasági szemléletéhez is. Lényeges azonban, hogy a szubszumció során, amikor a jog kiterítésre kerül, a logika vezesse a jogalkalmazót, s ne a gazdasági szemlélet. Meg kell találni azon megfelelő helyet a szubszumcióban, ahol az érdekmérlegelés ezen pontja valóban teret nyerhet. A jogi szillogizmus helytelen elvégzése ugyanis olyan félreszubszumáláshoz vezet, amely a jogállami kereteket veszélyezteti, tekintettel arra is, hogy ezen ügy az időben a legutolsó a vizsgált döntések sorában, s a korábbi döntések elvi megállapításaival is ellentétbe helyezkedik, amelynek okán mi a döntést a fentebb említett két másik irányból is érdemesnek tartottuk volna megközelíteni, amelynek legdemonstratívabb módja az ún. *Gutachtenstil* szerinti jogesetmegoldás lehet.

4.3. Természetes személy neve mint cégnev

Ugyan a korábbi összesítőben a „Pick” és a „Rorarius” döntések is cégnevvvel kapcsolatosak, azonban ezen alfejezet alatt kizárólag a „Láng” döntést tárgyaljuk, ez a felosztásbeli megosztás is rávezet bennünket arra, hogy mennyiben összefügg-

¹³ Hasonlóan CSÉCSY GYÖRGY: *Védjegyjog és piacgazdaság*. 2001, Novotni kiadó, Miskolc, 198; hasonlóan nemesi címek és előnevek esetén TÓTH NORBERT: *A nemesi címek és az uniós polgárság összefüggései, különös tekintettel az Európai Unió Bíróságának a Wolfferdorff-ügyben hozott ítéletére*. Jogtudományi Közlöny 2017/1, 16.

nek egymással a szóbeli megjelölések jogintézményei, mennyiben összefonódik az ezekre való jogosultság egymással, s magával a névviselési joggal is.

Láng László alapította a Láng L. Gépgyár Rt.-t, amelyet 1949-ben államosítottak. A vállalat a nevében a Láng elemet továbbra is megtartotta, s azt a cégbíróság 1990-ben is Láng Gépgyár néven vette nyilvántartásba, amely vállalat az ügy I. rendű alperese. A II. rendű felperes 1990-ben alakult AB Láng-Brown Boweri Kft. néven, amelyben az I. rendű alperes 25%-ban érdekelt, s tevékenységükben is kapcsolódnak egymáshoz. A felperesek Láng László névadó unokája és lánya voltak, akik a két alperesi cég eltiltását kérték a felperes családi nevének cégnévként való használatától.¹⁴

A Legfelsőbb Bíróság, hasonlóan más ügyekhez, itt is arra a megállapításra jut, hogy az I. rendű alperes megszerezte a Láng név cégnévkénti használatára vonatkozó jogosultságot. Az indokolásban ugyanakkor, más ügyektől eltérően már azt hangsúlyozza a Legfelsőbb Bíróság, hogy a néven mint személyiségi jogon az I. r. alperes nem szerzett tulajdonjogot. A II. r. alperes vonatkozásában azonban arra jut, hogy az nem tud felmutatni olyan jogosultságot, amely a névhasználatát indokolná. Ezt arra vezeti vissza a bíróság, hogy az I. r. alperest nem illeti meg az a jog, hogy további, önálló jogi személyeknek a név viselését engedélyezze, ugyanis a felperes jogelődjének a hozzájárulása erre „nyilvánvalóan” nem terjedt ki.

A bíróság itt elismeri az igényérvényesítést a lány vonatkozásában akkor is, ha nem anyakönyv szerint viselendő, hanem leánykori neve megsértése okán lép fel.¹⁵ E döntésben is egy kiterjesztő, más irányú használat (hasonlóan cégnévként való bejegyzés) volt a jogvita tárgya, azonban a bíróság nem említi meg azon körülményt, hogy a „Pick” ügyben a hozzájárulás kiterjesztő értelmezése alól létezett olyan kivétel, amikor a személyiségi jog továbbhatása okán jogellenes volt a névhasználat.

4.4. Természetes személy neve mint üzletjelző

Az üzletjelző jogi védelme a tisztességtelen versenyről szóló törvényben az ún. jellegbitorlás tényállása által biztosított. Az üzletjelző nevéből adódóan olyan vállalatjelző, amely nem áruk megkülönböztetésére, bizonyos vállalathoz kötésére alkalmas, hanem magát az üzlethelyiséget, egyéb a vállalattal kapcsolatos tárgyat köt egy vállalathoz. Az üzletjelző nem a cégnév része, nem védjegy, létrejövetele nem bejegyzéssel, hanem huzamos használatallal valósulhat meg. A jogosultság igazolása tekintetében az elsőbbségi időpont nem a bejegyzésen alapul, hanem a pusztán használaton, s azon, hogy az üzletjelző megkülönböztető képességet szer-

¹⁴ Legfelsőbb Bíróság Pf. IV. 21007/1992. („Láng”)

¹⁵ Azonos: BH 1994. 21. („Rác”)

zett-e. Megkülönböztető képességgel akkor bír, ha a fogyasztók az adott üzletjelzőről a konkrét vállalatot ismerik fel, azt hozzá kötik. Az üzletjelző valamiféle be nem jegyzett kereskedelmi névként fogható fel azzal, hogy nem a vállalat jogi személyiségének mint jogalanyának a megjelölése ez, hanem csak ahhoz kapcsolódik. Fő funkciója a vállalat, a gazdasági tevékenységhez kapcsolódó attribútum, leginkább üzlet, üzlethelyiség megjelölésére szolgál.

Az üzletjelző jogi szabályozása nincsen kiépülve, annak egyedül az összetéveszthetőség elleni védelmét garantálja a jog. Ennélfogva sem a megszerzésének a feltételei, sem az üzletjelzőként használható megjelölések absztrakt körülírása, sem az elvesztés és átruházás feltételeit nem határozza meg jogszabály. Azt esetlegesen analogikusan más megjelölésekhez hasonló szabályok alapján lehet elbírálni.

4.4.1. „Rorárius”

Természetes személy neve üzletjelzőként való használatának jogszerűsége a Rorárius családi névhez kapcsolódik. A Rorárius cukrászda elnevezés Csécsy György szerint fogalom volt Miskolcon még úgy is, hogy az 1949-es államosítás után „Béke” elnevezéssel működött tovább a vendéglátó egység.¹⁶ Az alperes jó minőségű termékeket árusító, nívós cukrászdát akart létesíteni, amelyhez a korábbi Rorárius cukrászda berendezési tárgyait is fel kívánta használni, illetve a cukrászdát „Rorárius” elnevezés alatt akarta üzemeltetni, annak ellenére, hogy az eredeti cukrászdanak otthont adó épületet korábban lebontották. Felperes a családi nevét is képező „Rorárius” szó ilyen használatához nem járult hozzá. A felperes, a névviselési jog jogosultja a keresetében a bíróságtól a „Rorárius” elnevezés használatának abbahagyását és eltiltást kért.¹⁷

A bíróság kifejtette, hogy az alperes cukrászda kezelésére való jogosultsága az államosításból származik, amely államosítás eredményeképpen az alperes nem szerzett jogot a cégnéven, emellett az állami tulajdonba vétel hatósági határozattal történik. Kiemelte a bíróság azt is, hogy a tulajdonszerzés államosítással vagyontárgyakhoz tapadó személyiségi jogokra, így a névhasználat jogára nem terjed ki.

Az érvelést alátámasztandó más oldalról is megközelíti ugyanakkor a Legfelsőbb Bíróság a perbeli elnevezésre való jogosultságot, amelynek során megállapítja, hogy az alperes több évtizedes üzleti tevékenysége során a nevet nem használta sem (bejegyzett) cégnévként, sem üzleti jelként. A Rorárius név ennek alapján nem különült el a felperes családi nevéől, amely a használatra való alperesi jogosultságot kizárja.

¹⁶ Csécsy: i. m. 184.

¹⁷ BH 1990. 255. („Rorárius”)

A bíróság a jogi indokolásában közösen kezeli a cégnév és az üzletjelzői minőséget, illetve bizonyos tekintetben a természetes személy névviselési jogát is, amely vitatható. A bíróság kiemeli azt is, hogy az államosítás hatósági határozattal történik. Ennek a hatósági határozatnak ugyanakkor deklaratív jellegűnek kell lennie, ugyanis a korábban idézett 1948:XXV. tc. 6. §-a egyértelműen kimondja, hogy a vállalattal kapcsolatos jogok (így a cégnév is) az államra „szállanak”. A jogszerezés ennél fogva nem hatósági határozattal, hanem törvény erejénél fogva kell hogy történjen álláspontunk szerint. Ennél fogva az alperes jogelődje megszerezte a „Rorárius” szó cégnévszerű használatára vonatkozó jogosultságot, amelyet azonban sem ő, sem a jogutód alperes nem használt sem cégnévként, sem üzletjelzőként. A használatnak teljes, huzamosabb ideig (több évtizedig) történő elmaradása egyértelműen jogvesztő hatályú. Mivel az alperesnek e korábbi joga elenyészett, s mivel az üzletjelzőként való használatra újabb engedélyt az (egy!) névjogosulttól nem kapott, így valóban nem volt joga a megjelölés használatára. A családi névtől való elválás indokolásba való bevonása mellőzhető lett volna, az elsősorban arra vonatkozik meglátásunk szerint, mennyiben marad fenn a kapcsolat a névadó és a tárgyiasult üzletjelző között – azaz mennyiben tekintik az üzletjelzőt, s az annak alapjául fekvő cukrászdát a „Rorárius” családhoz tartozónak a fogyasztók, illetőleg a kereskedelmi forgalom.

4.4.2. „Rác”

A felperes édesapja (Rác K.) üzletét 1951-ben az államnak tulajdonba vétel céljából felajánlotta, majd nyugdíjazásáig e vállalat alkalmazásában állt. A vendéglátóipari vállalat 1987-től az üzletet ismét a „Rác” névre utaló megjelöléssel látta el, és ilyen néven vitte be apportként a vállalat dolgozói által alapított társaságba is.¹⁸ A jogesetismertetésből nem derül ki, hogy a vállalat milyen időintervallumban nem használta a nevet, csak azt tudjuk, hogy 1974-ig, Rác K. haláláig nevének üzletjelzőként való használatát nem kifogásolta.

A Legfelsőbb Bíróság, más döntésekhez hasonlóan, itt is a jogosulti hozzájárulásból indult ki, illetve ezzel kapcsolatosan abból, hogy a jogosult nem tiltakozott nevének ilyen irányú használata ellen. Annak ellenére van ez így, hogy – ahogy a bíróság is kiemeli – az állami tulajdonba vételre vonatkozó felajánlást Rác K. kifejezetten az államosítással egyébként járó hátrányos jogkövetkezmények elhárítása érdekében tette meg, s igazából a „kisebb rosszt” választotta, amely cselekedeteit, s így a személyiségi joga feletti rendelkezést is befolyásolta azáltal, hogy államosított vállalatának üzlethelyiségét, üzletét a továbbiakban is az ő családi néven nevezték.

¹⁸ BH 1994. 21. („Rác”)

A döntés abból a szempontból is fontos, hogy itt is megerősítést nyer az az elv, hogy a korábbi hivatalos, anyakönyvi név esetén is érvényesíthető a névjog. Arra, hogy a hozzájárulást egy elhunyt személy és nem az igényérvényesítő személy adta meg, aki saját személyiségi joga fellépése okán perelt, a bíróság nem vizsgálta. A saját személyhez tapadó név és a jogosult hozzájárulása között azonban ellentétes a viszony, egymást bizonyos tekintetben kizárják. Különösen azért érdekes ez, mert a konkrét esetben a vitás név a „Rác” volt, amely nagyon elterjedt, csekély megkülönböztető képességgel bír, s így egyszerűbben személytelenedik, elválik a kapcsolata a névadótól.

5. ÖSSZEZGÉS

A fent bemutatott jogesetkből jól átható, hogy a Legfelsőbb Bíróság joggyakorlata a név államosítása kérdésében egyáltalán nem egységes, sok esetben eltérően értékeli az egyes tényálláselemeket. A jogesetek tekintetében kiemelendő, hogy a természetes személy nevének mint szóbeli megjelölésnek ipari tulajdoni jellegű, kereskedelmi felhasználása, s az egyes megjelölések (védjegy, üzletjelző, cégnév) közötti átjárás, jogalapítás volt a tárgya mindegyiknek. Az államosítással kapcsolatos hosszabb idő, az unortodox eredeti jogszerzési mód, az eredeti jogosultak halála, s a speciális jogintézmények által nyújtott védelem mind a névjog speciális helyzetére mutatnak rá. A felperesi legitimáció (a személyiségi jog jogosultja az igényérvényesítéskor nem él) hiánya, illetve megléte, illetve a névjog egyes vonatkozásainak élők közötti ellenérték fejében való átruházása, apportálása mind a névjog vagyoni vonatkozásaira mint speciális személyiségi jog elkülönítésére adnak alapot. A kérdéskör komplexitása okán ugyanakkor kibukik a személyiségi jogi dogmatika hiánya, különösen az ún. „jegyben való jogok” viszonyrendszerének feltáratlan volta. Az alkalmazandó tényállások, tényállási elemek hiánya okán ugyanis az absztrakt szabály és a konkrét életbeli helyzet közötti jogi értékelés lecsökken, amely a joggyakorlat egyenletlenségéhez is vezet. Ez rámutat arra, mennyire fontos a dogmatikai szemlélet, a jogszabályi redukció, illetve a jogszabálynak a kiterítése, implikált szabályainak pontos megtalálása, az analógia, és a magánjog módszerének esszenciáját adó általános tanok vezérfonalként való felhasználása.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] CSÉCSY GYÖRGY: *Védjegyjog és piacgazdaság*. 2001, Novotni kiadó, Miskolc.
- [2.] SCHULTZ, MARTIN: *Mißbrauch von Titel. Eine Grenze der Führung von Adelstitel in dem gesellschaftlichen Verkehr?* Kézirat. Megjelenés alatt a FORVM Szeged kiadványban.
- [3.] SCHULTZ MÁRTON: *Mit találunk a találás során?* <http://jogaszvilag.hu/rovatok/szakma/mit-talalunk-a-talalas-soran>
- [4.] SCHULTZ MÁRTON: A nemesi névelemeket tartalmazó nevek engedélyezése az osztrák jogalkalmazási gyakorlatban. Gondolatok a névhasználati engedély szabályaihoz. In BRAGYOVA ANDRÁS (szerk.): *Miskolci Doktorandusz Konferencia tanulmánykötet*. 2017, Bíbor kiadó, Miskolc, 243.
- [5.] TÓTH NORBERT: A nemesi címek és az uniós polgárság összefüggései, különös tekintettel az Európai Unió Bíróságának a Wolfferdorff-ügyben hozott ítéletére. *Jogtudományi Közlöny* 2017/1. 16.

UNIÓS JOGI ÉS NEMZETKÖZI JOGI SZEKCIÓ

Szerbia az uniós csatlakozás kapujában

Bukva Kármén

Szegedi Tudományegyetem

Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézete

e-mail: bukva.karmen@juris.u-szeged.hu

Absztrakt

Egyre több nyugat-balkáni állam szeretne az Európai Unió tagjává válni, de az unió döntéshozó szervei komolyabb feltételrendszert szabtak politikai, gazdasági és társadalmi szempontból a csatlakozni kívánó államoknak, mint eddig. Elsősorban ezen szigorított kritériumokat és a Lisszaboni Szerződés csatlakozással kapcsolatos újításait foglalnám össze, majd bemutatnám a csatlakozás lépéseit a kérelem benyújtásától a szerződés aláírásig, Szerbia esettanulmányán keresztül.

Végezetül Szerbia szemszögéből kívánom ismertetni a jövőbeli törekvéseit az unió felé és az uniós perspektíva erősödését a politikai elit körében. Szerbia jelenleg elsődleges prioritásként kezeli az uniós csatlakozás kérdéskörét. Az ország nagyon jó úton halad a tárgyalásokkal, alkotmányát módosítja, ami elkötelezettségét is jelzi az Európai Unió iránt. Külön alfejezetben kitérek az aktuális alkotmánymódosításra.

Kulcsszavak: Csatlakozási tárgyalások, Európai Unió, Koszovó, Szerbia

1. BEVEZETÉS

Az Európai Unió már az 1990-es évek végén mérlegelte, hogy egy esetleges bővítés milyen hatással lenne a közösség életére. Hosszas tanácskozás után az unió döntéshozó szervei úgy határoztak, hogy van jövője az újabb bővítésnek, így napirendre került a hat nyugat-balkáni állam csatlakozásának kérdésköre.

Napjainkban a Nyugat-Balkán integrálásának kérdése van napirenden, ami ezen térség állami számára kulcsfontosságú stabilitást és biztonságot jelent az uniós tagság, mivel erősíti a demokráciát és az alapvető szabadságokat, miközben biztosítja a jogállamiságot. Az unió lehetőséget nyújt a 90-es években dúlt háborúk utáni regenerálódásra, és megbékélést hozhat a korábbi konfliktusokban részt vevő felek között. A Balkán felé haladva egyre szigorúbb feltételrendszerre lehet számítani az újonnan csatlakozni kívánó államok számára, ami azt jelenti, hogy ezen államok bővítési menetrendje már sokkal komplexebb, komolyabb átvizsgálás útján lehetséges, ahol a teljesítési feltételeknek kell többszörösen és fenntarthatóan teljesedniük, különös hangsúlyt fektetve a *jogállamiság, gazdasági kormányzás és a közigazgatási reformok* kérdéskörére. Ennek eredményképp a tagjelölt

országok ösztönzést kapnak a kiterjedt reformok végrehajtásához, ezáltal megerősítve a többi uniós tagállam polgárainak bizalmát és támogatását. Az 1993-ban elfogadott Koppenhágai kritériumok mellett harmincöt csatlakozási fejezetnek kell megfelelni, amit kormányközi konferenciákon az illetékesekkel együtt tárgyalnak meg. A tényleges tárgyalások megkezdése előtt országjelentéseket készít a bizottság, ami alapján a tanács dönt a következő lépésről. Ezen fejezetek megfelelési szintjét benchmarkokkal mérik, majd ideiglenesen lezárják, ha teljesítettnek ítélik az unió szervei. Ezt követően a csatlakozási szerződés – saját alkotmányos előírásainak megfelelően – aláírása, majd az összes tagállam ratifikálása következik.

2. AZ UNIÓS CSATLAKOZÁS FELTÉTELEI

Az Európai Unió bővítési politikája a 90-es évekig íratlan szabályok alapján történt. Elsősorban a földrajzi értelemben vett Európa területén lévő állam nyújthatta be tagsági kérelmét az unióhoz, amely demokratikus államberendezéssel rendelkezett. Ezen íratlan szabályok után keretbe öntötték és rendszerezték a csatlakozás fő prioritásait, ami a Koppenhágai kritériumok néven terjedt el. A Koppenhágai kritériumokat¹ 1993-ban fogadták el, ami szerint a csatlakozni kívánó államoknak nulladik lépésként öt feltételt kell teljesíteniük.² „A demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogok érvényesülését, valamint a kisebbségek tiszteletét és védelmét garantáló stabil intézmények; működő piacgazdaság megléte, valamint képesség arra, hogy az adott ország meg tudjon birkózni az EU-n belüli verseny nyomásával és a piaci erőkkel; a tagságból fakadó kötelezettségek vállalásának és hatékony végrehajtásának képessége, ideértve a politikai, gazdasági és monetáris egységre való törekvéssel történő azonosulást.”³ Emellett a hatályos Európai Unió Alapító Szerződésének (EUSZ) pontosítja, a 49. cikkelye és a 2. cikkelye 1. bekezdésében foglalt alapvető csatlakozási feltételeknek (értékek és kötelezettségek) is egységesen teljesülniük kell.

¹ Koppenhágai kritériumok (Assesion criteria), http://eurlex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html

² Az 1993. júniusi, koppenhágai ülésén csatlakozási kritériumként megfogalmazott feltételek:

- a demokráciát, a jogállam és az emberi jogok érvényesülését garantáló intézmények stabilitása; a kisebbségi jogok tiszteletben tartása és védelme,
- működő piacgazdaság,
- annak a képességnek a megszerzése, hogy az adott ország meg tudjon birkózni az unión belül érvényesülő versenyviszonyokkal és piaci erőkkel,
- a tagsággal járó kötelezettségek, különösen a politikai, gazdasági és monetáris unió célkitűzéseinek vállalása,
- az unió alkalmas legyen új tagok befogadására.

³ Az Európai Unió bővítése. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.1.html

A Nyugat-Balkán európai felzárkóztatásában fontos mérföldkőnek számít a 2003-as thessaloniki EU-Nyugat-Balkán csúcs, ahol az Európai Unió „Európai Partneriséget” kínált azon nyugat-balkáni országok számára, melyek csatlakozni kívánnak és hajlandóak teljesíteni a fent említett kritériumokat. Elindult egy közeledési folyamat a két régió között: elsősorban Nyugat-Balkán részéről, mivel megkapták a lehetőséget, hogy bizonyíthassanak, és kifejezhessék azon szándékukat, hogy az uniós közösség részei lehessenek, illetve az unió részéről, aki visszacsatolást kap arról, hogy a régió mely országai valóban eltökéltek a csatlakozás iránt.⁴ A mai értelemben vett Európai Uniót a jog ereje tartja össze, és ha az egyedülálló, sajátos szervezeti felépítését vesszük górcső alá, akkor megállapíthatjuk, hogy az uniós jog nem tekinthető egyszerű nemzetközi jognak és a nemzeti jogi rendszerek részének sem.⁵ Rendhagyó jelenség a nemzetközi jogban, mivel saját joga, jellegét tekintve nemzetek feletti, azaz szupranacionális szinten van. A tagjelölt állam vállalja azon kötelezettségeit, hogy képes az uniós jogszabályok alkalmazására, valamint az uniós jog nemzeti jogba való hatékony implementálását és végrehajtását.⁶ Ezzel szemben az uniónak képesnek kell lennie az új államok befogadására oly módon, hogy az esetleges csatlakozás ne fékezze az integráció fejlődési dinamizmusát, és ne csökkentse az integráció szintjét.⁷ Az EU bővítési politikájához ma a 2006-ban elfogadott Megújult bővítési konszenzus ad irányvonalat, amelyben a döntéshozók meghatároztak egy olyan stratégiát, mely a következő elemeken alapszik: „A folyamatban lévő csatlakozási tárgyalások kapcsán tett uniós kötelezettségvállalások megszilárdítása; méltányos és szigorú feltételrendszer alkalmazása a megjelölt országokkal folytatott tárgyalások minden szakaszában; nagyobb fokú átláthatóság és jobb kommunikáció, hogy biztosítani lehessen a polgárok széleskörű és tartós támogatását a bővítés iránt; az Unió képessége új tagok integrálása iránt.”⁸ Az új tagállamok befogadásához szükség volt az uniós intézményi intézkedések és döntéshozatali folyamatok összehangolására, amit a Lisszaboni Szerződésben foglaltak össze. A jelenleg hatályos Szerződések keretet adnak az uniós jognak, ugyanis *expressis verbis* is meghatározzák az Európai Unió célját és az uniós jog alapját szolgáló közös értékeit, amelyeket az újonnan csatlakozni kívánó államoknak köteleességük tiszteletben tartani. A csatlakozási kérelem benyújtásának alapfeltétele a Szerződésben foglalt 2. cikkben említett uniós alapértékek elfogadása mellett, az unió iránti elkötelezettség magas fokú megléte és

⁴Thessaloniki agenda. http://kki.hu/assets/upload/Kulugyi_Szemle_2008_01_Az_Europai_Unie_ees_a_Nyug.pdf

⁵GOMBOS KATALIN: *Az Európai Unió jogrendszere és közjogának alapjai*. 2017, Wolters Kluwer, Budapest, 61.

⁶HORVÁTH ZOLTÁN: *Kézikönyv az Európai Unióról*. 2011, HVG-ORAC, Budapest, 577.

⁷Uo.

⁸Az Európai Unió bővítése. <http://www.consilium.europa.eu/hu/policies/enlargement/>

az európai identitás elismerése.⁹ Az unió értékei definiálásával kézzelfoghatóvá váltak azok a jogok és jogelvek, amelyek normatív tartalmat kapcsolatnak a korábban kialakított általános alapelvekhez.¹⁰ A lisszaboni újítások kihatással vannak az intézmények működésére és munkájára, amelyek lényegüket tekintve a fenntartható szabályrendszer iránti igényt tükrözik. Az integrációhoz aló közeledése több lépcsőfokból áll:¹¹

- [1] Partnerség – jószomszédsági politika;
- [2] Társulási Megállapodás (Stabilization Association Agreement);
- [3] Tagjelölti Státusz;
- [4] Csatlakozási Tárgyalások megkezdése;
- [5] Tagság.

3. RÖGÖS AZ ÚT SZERBIÁTÓL AZ EURÓPAI UNIÓIG

Szerbia színes történelme meghatározta szerepét a nemzetközi szintéren. Az ország jelentős szerepet játszott az I. világháború kirobantásánál, a migrációs kérdés okán, illetve komoly belső politikai problémák megléte kapcsán, így okkal merül fel a kérdés az Európai Unió részéről, hogy vajon jó döntés lenne beintegrálni Szerbiát közösségébe.

Szerbia és az Európai Unió effektív közeledésének kezdete 2009-re tehető, ugyanis az ország ekkor nyújtotta be formálisan az uniós tagság iránti kérelmét a tanácshoz. 2010 októberére a bizottság összefoglalta álláspontját¹² Szerbiáról, amelyben jóváhagyta a csatlakozási beadványát. Az országjelentés tartalmazta, hogy van alapja a kérelemnek, és alkalmasnak találja a jelentkező országot a tagság feltételeinek teljesítésére, valamint megvizsgálta az esetleges tagság unióra gyakorolt hatását. A potenciális tagjelölt jövőbeni uniós helyzetét illetően döntő szerepet játszik a jelentés, amit később a tanács elemez.¹³ A bizottság pozitív visszhangja és ajánlása miatt a tanács 2011-ben vette fontolóra, hogy az ország valóban elkötelezett az uniós tagság és annak megteremtése iránt. Ezt megvizsgálva, a tanács arra a következtetésre jutott, látva az előrehaladási mutatókat és a fenntartható eredményeket, hogy Szerbiából alkalmas tag lehet. Erre reflektálva jelezte az Európai Unió, hogy megnyitná a csatlakozási tárgyalásokat. A következő mérföld-

⁹ Az Európai Unió alapértékei. https://europa.eu/european-union/topics/human-rights_hu

¹⁰ VON BOGDANDY ARMIN: *Principles of European Constitutional Law*. 2009, Hart Publishing, Oxford.

¹¹ Ezen lépéseket részletesen Szerbia példáján igyekszem bemutatni a 3. fejezetben.

¹² 3040. Tanácsi ülés, 15349/10, PRESSE 285, PR CO 28,

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15349-2010-INIT/en/pdf> (2017. 11. 15.)

¹³ VÁRNAY ERNŐ – PAPP MÓNICA: *Az Európai Unió joga*. 2007, KJK Kerszöv jogi és üzleti kiadó, Budapest, 45–52.

köre nem sokat kellett várni, hiszen az ország 2012. március 1-én hivatalosan is megkapta a tagjelölti státuszt.¹⁴

Szerbia és az EU intézményes kapcsolatrendszerének következő mérföldköve a Stabilizációs és társulási megállapodás¹⁵ (*Stabilisation and Association Agreement – SAA*) aláírása volt, ami a tanács következtetéseivel folytatódott 2013 decemberében.¹⁶ Ezen megállapodás megkötéséhez vezető folyamat legfőbb feltétele a Hágai Nemzetközi Bírósággal való együttműködés volt, azaz a még szökésben lévő háborús bűnösök, mint Ratko Mladić¹⁷ és Radovan Karadžić¹⁸ elfogatása és kiadatása. Továbbá, a bilaterális dokumentum tartalmazta azokat a stratégiai folyamatokat és tárgyalási kereteket, melyek kulcsfontosságúak az Európai Unió életében, magában foglalva a szomszédsági politikát és a támogatások mértékét a nyugat-balkáni országok felé. A 28–31. fejezetben foglalkoznak érdemben Szerbia kérdésével, ahol kiemelkedő prioritásként kezelik elsősorban a szerb–koszovói feszültségek intenzitásának enyhítését, emellett kitérnek a nemzeti kisebbségek jogainak védelmére, fontosnak tartják a korrupció elleni harcot, a média szabadságát, illetve tiltják a negatív diszkrimináció mindenféle megjelenési formáját. Ezen feltételek betartása után, 2013 szeptemberében Stabilizációs és Társulási megállapodás ratifikálására került sor, majd 2014 januárjában megtartották az első kormányközi konferenciát Szerbia és az EU között, és ezzel hivatalosan is megkezdődtek a csatlakozási tárgyalások.

Az Európai Unió saját maga dönti el egy szubjektív mérce alapján, hogy az adott tagjelölt ország milyen felkészültségi szinten szerepel, illetve mikor tesz eleget az előírt feltételeknek. A csatlakozási tárgyalások bilaterális alapon, az Európai Unió tagállamai és a tagjelölt állam kormányai között zajlanak, kormányközi konferenciák keretein belül. Az uniós vívmányok¹⁹ szakpolitikai fejezetekbe csoportosí-

¹⁴ *Európai Tanács következtetése EUCO 4/12, CO EUR 2, CONCL 1*

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-4-2012-INIT/en/pdf> (2017. 11. 15.)

¹⁵ *Stabilisation and association agreement between the European Communities and their member states of the one part, and the Republic of Serbia, of the other part*

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/serbia/key_document/saa_en.pdf (2017. 11. 15.)

¹⁶ *Európai Tanács következtetése 17952/13, ELARG 173, COWEB 190*

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2017952%202013%20INIT> (2017. 11. 15.)

¹⁷ Ratko Mladić a polgárháború alatt a boszniai szerb hadsereg parancsnoka volt, háborús bűnös, a srebrenicai tömeggyilkosság fő felelőse. 2017. november 22-én a Hágai Nemzetközi Bíróság életfogytiglanra ítélte.

¹⁸ Radovan Karadžić volt boszniai szerb elnök. Nemzetközi büntetőeljárás indult ellene a boszniai háborúban elkövetett tettei miatt. 2008. július 21-én letartóztatták, és kiadták Hágának. A bíróság 40 év börtönre ítélte.

¹⁹ *EU acquis*. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis_en (2017. 11. 15.)

tott joganyagokra oszlanak, amelyek mindegyike komolyabb hangvételű tárgyalás tárgyát képezi. Szerkezetük szerint a tárgyalások egy felvezető szakaszból (*acquis screening*), illetőleg konkrét érdemi részből tevődnek össze.

[1] Bevezető rész (*multilaterális screening*): Az uniós anyag átvilágításából áll, ami során a tárgyalópartnerek áttekintik az összes – jelenleg 35 – önálló szakpolitikai fejezetet. Minden szekció megnyitásakor először az unió mutatja be az adott terület joganyagát, ezt követően a tagjelölt államokkal külön-külön ismertetik, hogy milyen módon és ütemezésben tudják átvenni az uniós joganyagot. Fő céljuk az uniós jog saját nemzeti jogrendjébe való beépítés a leghatékony módon.²⁰ Kormányközi konferenciánként körülbelül két vagy három fejezetet nyitnak meg.

[2] Érdemi rész (*bilaterális screening*): A fejezetek előrehaladottságának elemzését végzik. A tárgyalás megkezdésekor a tagjelölt állam és az Európai Unió a tárgyalási álláspontját (*position paper*) ismerteti a másik féllel, amely a tanácskozás alapvonalát szolgálja. A fejezetek változásának szintjét teljesítménymérő referenciaértékekkel (*benchmark*) mérik. Érdemi tárgyalási fordulóra akkor kerül sor, ha annak átvilágítása lezárult, ami akkor következhet be, ha már nem maradt rendezetlen, kérdéses pont egy adott fejezeten belül. A csatlakozni kívánó tagországnak ebben a szakaszban van egy felmentése, mivel a jogharmonizáció ideje alatt átmenetileg mentesül bizonyos köteleességek alól.²¹

A szakpolitikai fejezetek tematikus felsorolása:

1. Áruk szabad mozgása	14. Közlekedés
2. Személyek szabad mozgása	15. Energiaügy
3. Vállalatalapítás joga és szolgáltatások szabadsága	16. Adózás
4. Tőke szabad mozgása	17. Gazdasági – és pénzügyi jog
5. Közbeszerzés	18. Statisztika
6. Vállalati (társasági) jog	19. Szociális politika és foglalkoztatásügy
7. Szellemi tulajdonjogok	20. Vállalkozási és iparpolitika
8. Versenypolitika	21. Transz-európai hálózatok
9. Pénzügyi szolgáltatások	22. Regionális politika és a strukturális eszközök koordinációja
10. Információs társadalom és média	23. Igazságszolgáltatás és alapvető jogok
11. Mezőgazdaság- és vidékfejlesztés	24. A jog érvényesülése, szabadság és biztonság
12. Élelmiszer-biztonság, állat- és növényegészségügy	25. Tudomány és kutatás
13. Halászat	26. Oktatás és művelődés

²⁰ HORVÁTH: i. m. 580.

²¹ A derogáció elegendő időt ad a tagállam alkalmazkodására.

27. Környezetvédelem	32. Pénzügyi ellenőrzés
28. Fogyasztó- és egészségvédelem	33. Pénzügyi és költségvetési rendelkezések
29. Vámunió	34. Intézmények
30. Külkapcsolatok	35. Egyéb
31. Külpolitika, biztonságpolitika, védelmi politika	

Az utolsó, 2013-ban történt horvátországi csatlakozás után az unió külgazdasági politikáját irányító biztosai deklarálták, hogy hosszadalmas tárgyalási folyamatokra lehet számítani az újonnan csatlakozni kívánó országok esetében,²² ám ezzel egyidejűleg kulcsfontosságú szereplőnek ítélték meg Szerbiát, mérete, stratégiai lokációja, geokulturális adottságai, dinamikusan fejlődő gazdasága és politikai nyitottsága okán. A bizottság fontosnak találta, hogy a későbbi „bővítési stratégiájában” további javaslatokat fogalmazott meg tárgyalási megközelítésének további fejlesztése érdekében, többek között nagyobb hangsúlyt fektetve a jogállamiság kérdéseire, ami azt jelenti, hogy a csatlakozni kívánó országok jövőbeli tárgyalás korai szakaszában megnyitják az igazságügyi reformról és az alapvető jogokról (23. fejezet), valamint a jog érvényesüléséről, a szabadságról és a biztonságról (24. fejezet) szóló tárgyalási fejezeteket.²³

Szükséges azonban kiemelni, hogy a csatlakozási folyamat nem végeláthatatlan bürokratikus eljárás, hanem folyamat, amelynek hatására érezhető változások következnek be, mind gazdasági és közéletben, illetve kézzelfogható eredménye lesz a polgárok mindennapjaikban is,²⁴ hiszen ők a csatlakozási tárgyalások fő kedvezményezettjei. A csatlakozási tárgyalások lezárásakor szükség van:

- [1.] hatékony közigazgatásra;
- [2.] modern infrastruktúra meglétére;
- [3.] versenyképes piacgazdaságra;
- [4.] érezhetően jobb életkörülmények megteremtésére.

Figyelembe kell venni, hogy a Szerb Köztársaságot, mint minden uniós tagságra törekvő országot, aszerint kell megítélni, hogy saját maga miként teljesíti, hajtja végre és tartja be az unió által előre meghatározott elvárásokat.

²² PINTÉR TIBOR – HARDI TAMÁS: Szerbia EU-s csatlakozásának kérdései. *Társadalom, kulturális háttér* 2016. április, 135–142.

²³ GOMBOS: i. m. 57.

²⁴ Deli Andor EP képviselő nyilatkozata. <http://deli.fidesz-eu.hu/hu/nyugat-balkan-novelni-kell-az-elocsatlakozasi-alapokat/> (2017. 11. 15.)

3.1. Következő lépés: A 2006-os szerb Alkotmánymódosítás

Az uniós és nemzetközi kötelezettségvállalása miatt Szerbia napirendre hozta a jelenleg alkalmazandó Alkotmányának módosítását, ami politikailag és jogtechnikailag nem felel meg az Európai Unió által előírt új generációs szabványoknak. Szerbia jelenleg hatályos Alkotmánya²⁵ 2006. november 8-án lett létrehozva, de módosítására azóta sem került sor. Több problémát felvet a szöveg egyszerűsége és régimódisége, illetve további kivetnivaló, hogy nincsenek kellőképpen rögzítve az állampolgárok jogai és kötelezettségei. Határozata szerint Szerbia a szerb nép és minden szerbiai állampolgár közös, egységes állama, Koszovó és Metóhia pedig szerves részét képezi.²⁶ Ez az Alkotmány mindenféle szakmai nyilvános vita mellőzésével lett elfogadva, ebből fakadóan az unióhoz való csatlakozás elengedhetetlen lépése az alkotmánymódosítás, aminek három elemét igyekszem bemutatni: Elsősorban az európai integráció útján szükséges egy speciális felhatalmazás, ami a közös hatalomgyakorlás elvén alapszik, de nem zárható ki az európai jog és egyezmények elsődlegességének elismerése. Másodsorban Koszovó státuszának pontos meghatározása komoly kérdőjeleket von maga után, mivel Szerbia nem tervezi független államként elismerni, de tisztázni kell Koszovó státuszát. Harmadsorban, az Alkotmányozó Szakértői Testület egyöntetűen kimondta, hogy a szerbiai alkotmány jogtechnikai szempontból nem üti meg a mércét, mivel a szöveg rendkívül egyszerű, összetétele sokkal inkább egy alkotmánytervezetre hasonlít, mintsem egy állam jogrendjének az alapjára. Ez utóbbi állítás abban merül ki, hogy több helyen pontatlan megfogalmazások és fogalmi eltérések jelennek meg, illetve következetlenül ugyanazon kérdések egymásnak ellentmondóan szerepelnek.²⁷

ZÁRSZÓ

Szerbia a fejlődés első lépcsőfokára lépett, ahol az EU kiemelkedő lehetőséget nyújthat a 90-es években dúlt háborúk utáni mielőbbi regenerálódásra, a mérsékelt gazdasági helyzetük javítására, a korrupció elleni harcra, az állandó stabilitás megteremtésére, valamint a nemzeti-kisebbségi jogok érdekérvényesítésére. Vajdasági származásom miatt személyes érintettségemnek érzem, hogy nyomon kövessék Szerbia lépéseit, amelyeket a csatlakozás érdekében tesz. Bízom a pozi-

²⁵ A Szerb Köztársaság 2006-os Alkotmánya. http://www.puma.vojvodina.gov.rs/dokument/Madjari/Jogszabalyok/alkotmany_srb.pdf

²⁶ Мира Радојевић – Тибор Живковић – Марко Шуица: *Кратка историја Срба*. 2010, Младинска књига, Београд, 158.

²⁷ A Szerb Köztársaság 2006-os Alkotmánya. http://www.puma.vojvodina.gov.rs/dokument/Madjari/Jogszabalyok/alkotmany_srb.pdf

tív forgatókönyv elbírálásában, hogy Szerbia mielőbb teljes jogú uniós tag lehet, mivel az ország temérdek jelet adott arra utalva, hogy mennyire fontos számára a jövőbeli csatlakozás, ezt bizonyítja az eltökéltsége, illetve a teljes fókusza, ami az Európai Unióval való térségi együttműködést övezi.

Végezetül, referenciaként megemlíteném Dr. Korhecz Tamás szakember gondolatait, aki jelenleg a Szerb Alkotmánybíróság bírója, és személyes konzultáción elhangzott véleményével járult hozzá tanulmányom elkészítéséhez.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] ANGYAL ZOLTÁN – ASZTALOS ZSÓFIA – FAZEKAS JUDIT – GYENEY LAURA – METZINGER PÉTER – MILASSIN LÁSZLÓ – OSZTOVITS ANDRÁS – SZABÓ MARCEL: *EU-jog*. 2015, HVG-ORAC, Budapest.
- [2.] BLUTMAN LÁSZLÓ: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. 2013, HVG-ORAC, Budapest.
- [3.] GOMBOS KATALIN: *Az Európai Unió jogrendszer és közjogának alapjai*. 2017, Wolters Kluwer kiadó, Budapest.
- [4.] HORVÁTH ZOLTÁN: *Kézikönyv az Európai Unióról*, 2011, HVG-ORAC, Budapest.
- [5.] HORVÁTH ZOLTÁN – ÓDOR BÁLINT: *Az Európai Unió szerződéses reformja – Az Unió Lisszabon után*. 2008, HVG-ORAC, Budapest.
- [6.] PINTÉR TIBOR – HARDI TAMÁS: *Szerbia EU-s csatlakozásának kérdései. Társadalom, kulturális háttér* 2016. április.
- [7.] VÁRNAY ERNŐ – PAPP MÓNIKA: *Az Európai Unió joga*. 2007, KJK Kerszöv jogi és üzleti kiadó, Budapest, 45–52.

INTERNETES FORRÁSOK

- [1.] *A Szerb Köztársaság 2006-os Alkotmánya*. http://www.puma.vojvodina.gov.rs/dokument/Madjari/Jogszabalyok/alkotmany_srb.pdf (2018. március 15.)
- [2.] *Az Európai Unió alapértékei*. https://europa.eu/european-union/topics/human-rights_hu (2018. 03. 15.)
- [3.] *Az Európai Unió bővítése*. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/hu/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.1.html (2018. 03. 15.)
- [4.] *Deli Andor EP képviselő nyilatkozata*. <http://deli.fidesz-eu.hu/hu/nyugat-balkan-novelni-kell-az-elocsatlakozasi-alapokat/> (2017. 11. 15.)
- [5.] *EU acquis*. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis_en (2018. 03. 15.)
- [6.] *Vincze Dalma: Az Európai Unió és a Nyugat Balkán kapcsolatai és az unió bővítési stratégiájának változásai, Külgügyi Szemle*. http://kki.hu/assets/upload/Kulugyi_Szemle_2008_01_Az_Europeai_Unie_ees_a_Nyug.pdf (2018. 11. 10.)

Investment Court System: a CETA új befektetésvédelmi mechanizmusa

Hajdu Gábor

Szegedi Tudományegyetem

Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi Magánjogi Tanszék

e-mail: gaborhajdu888@gmail.com

Absztrakt

A tanulmány röviden feldolgozza az Európai Unió és Kanada közötti CETA-egyezmény kialakulását, illetve az Investment Court Systemet (ICS), amit a CETA vezetett be, jelentős újításokat hozva ezzel a befektetésvédelmi vitarendezés területére. Leváltotta az elmúlt évtizedekben, illetve a CETA legkorábbi verzióiban megjelenő ISDS (Investor-State Dispute Settlement) rendszert, aminek keretében ad hoc választottbírók jártak el, nemzetközi keretek között. Az ICS ezzel szemben egy állandó, nemzetközi bíróságot állít föl, amely kétfokú. A tanulmány ezt az új rendszert is átvizsgálja, illetve a tanulmány végén megpróbál rámutatni a potenciális problémákra, amik még fennmaradhatnak.

Kulcsszavak: befektetésvédelem, CETA, ICS, vitarendezés

1. BEVEZETÉS

A modern világban már nem beszélhetünk izolált nemzetállamokról. A gazdasági fejlődés, a világpiac kialakulása következtében, egyre több az olyan vita, ahol a felek különböző országokból érkeznek. Ez igaz a befektetések területére is, ahol a külföldi befektető egyre nagyobb szerepet játszik. A külföldi befektető szempontjából pedig sokszor a fogadó ország belső igazságszolgáltatása nem elegendő, mivel az potenciálisan elfogult, a külföldi befektető számára pedig sokszor nem átlátható, nem megérthető. Ezért az elmúlt évtizedekben számos olyan kétoldalú és multilaterális egyezmény született, amely tartalmaz befektetésvédelmi szabályokat, illetve elérhetővé teszi a külföldi befektető számára egy állam által nem függő nemzetközi választottbírósi eljárás elindítását a fogadó országgal szemben, ha az kárt okoz neki. Ez volt az úgynevezett ISDS (Investor-State Dispute Settlement), ami rendkívüli népszerűségnek örvendett.

Ugyanakkor, ahogy teltek az évtizedek, egyre több potenciális probléma merült fel a megoldással kapcsolatban. Az objektivitás és konzisztens joggyakorlat hiánya, a for-profit választottbírák állítólagos elfogultsága a pert egyedül kezdeményezni képes külföldi befektető irányában.

Ebben a tanulmányban a szerző nem tesz kísérletet az ISDS-rendszer részletes átvizsgálására, hisz az több évtizedes anyagot és gyakorlatot jelent. Ehelyett a szerző a nemrégiben megkötött CETA szabadkereskedelmi egyezményre fog fókuszálni. Bemutatja az egyezmény kialakulásának rövid történetét, illetve a CETA által bevezetett új vitarendezési eljárást, az úgynevezett ICS-t (Investment Court System). Ezek alapján pedig megpróbál következtetéseket levonni, felhívni az olvasó figyelmét az ICS körüli esetleges problémákra.

2. A CETA KIALAKULÁSA

A CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement) egy időben elnyúlt tárgyalási folyamat eredménye az Európai Bizottság és Kanada között. Ezt érzékelteti, hogy egy átfogó kereskedelmi egyezmény lehetőségéről már 2002-ben is készültek tervek.¹ A tárgyalási folyamat előzményeként a bizottság benyújtott egy javaslatot az Európai Unió Tanácsának, ami arra irányult, hogy a tanács jogosítsa fel a bizottságot egy Kanadával kötendő gazdasági integrációs egyezményről való formális tárgyalásra. Erre 2009-ben a tanács felhatalmazást is adott a bizottságnak. 2011-ben pedig módosításra került ez a felhatalmazás, aminek keretében a bizottság felhatalmazást kapott a részletesebb befektetésvédelmi kérdésekről és a befektetési vitarendezési eljárásokról való tárgyalásra is. Mindkét tárgyalási direktíva részben nyilvánossá vált a tanács döntése alapján 2015. december 15-én.² A 2011-es módosítás rendkívül szignifikáns a tanulmány szempontjából, mivel ez a felhatalmazás tette lehetővé a CETA számára, hogy átfogó befektetésvédelmi szabályokat tartalmazzon a Kanadával létesített gazdasági integráció keretében.

Viszont fontos kiemelni, hogy 2010-ben a CETA már tartalmazott egy befektetésekkel foglalkozó részt. Ez a fejezet alapvetően a NAFTA hatását mutatta, mivel egyenlőségelet tett a „fair and equitable treatment” és a „customary minimum standards of treatment against foreign entities” közé. A NAFTA-ban használatos hasonló körülmények kifejezés is alkalmazásra került a nemzeti bánásmódról, illetve a legkedvezőbb bánásmódról szóló rendelkezésekben.³ A NAFTA koncepcióinak másolása vélhetően egyrészt kanadai hatásnak, másrészt a bizottság e tekintetben még korlátozott felhatalmazásának tudható be.

¹ DELIMATSIS, PANAGIOTIS: *TTIP, CETA, TiSA Behind Closed Doors: Transparency in the EU Trade Policy*. 2016, Tilburg Law and Economics Center, Tilburg, 11.

² Európai Unió Tanácsa sajtónyilatkozat. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/12/15-eu-canada-trade-negotiating-mandate-made-public/> (2018. 02. 20.)

³ FONTANELLI, FILIPPO – BIANCO, GIUSEPPE: *Converging Towards NAFTA: An Analysis of FTA Investment Chapters in the European Union and the United States*. *Stanford Journal of International Law* Vol. 50, No. 2., 2014. 231.

A NAFTA tételeinek alkalmazása miatt sok kritika érte az alakuló szerződést, különösen az európai befektetők részéről, akik rendkívül nehezen akarták elfogadni a NAFTA által garantált védelmi rendszert. Ennek következtében 2013 májusában a bizottság részben módosította álláspontját a befektetési fejezettel kapcsolatban, és kisebb változtatások eszközzésével kísérelte meg garantálni az európai befektetők külföldi befektetéseinek lehető legjobb védelmét. Ennek ellenére egyes vélemények szerint a CETA befektetvédelmi fejezete e fordulat után is mutatja a NAFTA hatásait.⁴ A bizottság álláspontjának alakulását megmagyarázhatja a 2011-es felhatalmazás módosítás, ami szabadabb kezet adott a bizottságnak a CETA befektetvédelmi részeinek megtárgyalásában. Továbbá közrejátszott a 2008-as világválság is, aminek következtében lehetséges, hogy az Európai Uniónak tökére volt szüksége, amit legkönnyebben az észak-amerikai befektetőktől szerezhetett meg, de azok a saját megszokott feltételeik (tehát a NAFTA) alapján kívántak inkább befektetni.

A CETA fejlődésének következő lépése 2013. október 18. volt, amikor a bizottság elnöke, José Manuel Barroso és Stephen Harper, kanadai miniszterelnök, megállapodásra jutottak a CETA legfontosabb részeivel kapcsolatban. Ezután viszont még hátramaradt a részletek kidolgozása.⁵ Az Európai Parlament nemzetközi kereskedelemmel foglalkozó bizottsága, az INTA, titkosított dokumentumként kapta meg az egyezmény szövegét 2014 augusztusában.⁶ Ugyanebben a hónapban a szerződés tartalmáról való tárgyalások lezáródtak. A következő fontos lépés majdnem két évvel később történt, 2016 júliusában, amikor a bizottság formálisan javasolta a tanácsnak a CETA aláírását és megkötését. A tanács döntésétől függően a CETA átmenetileg alkalmazhatóvá válhatott volna, de a teljes hatálybalépéséhez szükséges a tanács döntése, az Európai Parlament hozzájárulása, illetve az egyes tagállamok nemzeti ratifikációs eljárásainak lefolytatása.⁷ Ezzel kapcsolatban érdemes megemlíteni a belga ellenállást. A vallon autonómia következtében a vallon regionális parlament képes lett volna arra, hogy a CETA ratifikációjának blokkolására kényszerítse Belgiumot, ami potenciálisan az egyezmény megkötésének megghiúsulását is jelenthette volna, ha a belga állam és az Európai Unió nem tudta kezelni volna a helyzetet.⁸ Végül mindegyik tagállam beleegyezését adta 2016. október 28-án, így 2016. október 30-án aláírásra került az egyezmény.⁹ Ugyanak-

⁴ FONTANELLI: i. m. 232.

⁵ Uo.

⁶ DELIMATSIS: i. m. 12.

⁷ Európai Bizottság. <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/> (2018. 02. 21.)

⁸ HORVÁTHY BALÁZS – SZÉP VIKTOR: *International trade agreements captured by domestic politics? Lessons learnt from the CETA case.* <https://hpops.tk.mta.hu/en/blog/2016/11/international-trade-agreements-eu-ceta> (2018. 11. 09.)

⁹ BBC. <http://www.bbc.com/news/world-europe-37814884> (2018. 03. 03.)

kor, a befektetési szabályokat tartalmazó nyolcadik fejezet nem vált ideiglenesen alkalmazhatóvá.¹⁰

Összességében tehát a CETA-t egy hosszú tárgyalási folyamat eredményének lehet tekinteni, az új átfogó uniós kereskedelmi és befektetési politika meghatározó elemének. A tényleges jövőképe még nem meghatározható, nem lehet tudni, hogy az egyezményt az elkövetkező évtizedek mintájának, vagy csak egy optimista, idealista kísérletnek fogják tartani.

3. Az ICS

Az értekezés magvát képezi a CETA által felállított új befektetési vitarendezési eljárás. Ez a CETA-szerződés legnagyobb újítása, mivel az *ad hoc* választottbíráskodás helyett a CETA állandó nemzetközi bíróságot állít fel a befektetési viták eldöntésére.¹¹ A CETA által alkalmazott vitarendezési rendszert ICS-nek (Investment Court System) nevezik, szembeállítva azt a korábban alkalmazott ISDS (Investor State Dispute Settlement) rendszerrel.¹² Az új rendszert a tanulmány az alábbi módon tárgyalja: először az új rendszerben működő két bíróság hatáskörét és felépítését fogja vizsgálni, kitérve a bírakkal szemben felállított szabályokra, majd a tényleges eljárást, pontosabban annak kiemelendő jellemzőit fogja bemutatni.

Mielőtt azonban a fejezet alapját képező bírósági útra rátérne a tanulmány, fontos megjegyezni, hogy a CETA tartalmaz két alternatív vitamegoldási módot is. A 8.19. cikk lehetővé teszi a konzultációt, illetve részletesen szabályozza annak lefolytatását, míg a 8.20. cikk a mediáció lehetőségét rögzíti. Mindkét alternatív eszközhöz bármikor folyamodhatnak a vitában szereplő felek, lehetővé téve a peren kívüli megegyezést a bírósági eljárással párhuzamosan is.¹³ Mindkét cikk feltehetően azt a kettős célt szolgálja, hogy a felek a lehető leggyorsabban megállapodásra juthassanak, és hogy a CETA által felállított állandó bírósági rendszer terhelése csökkenhessen.

Rátérve a tényleges bírósági rendszerre, érdemes érintőlegesen foglalkozni a hatáskör kérdésével. 8.18. cikk értelmében az új állandó bíróságokhoz csak olyan ügyben indíthat keresetet a külföldi befektető, amelyben a CETA 8. fejezet C vagy D szekciójában lévő rendelkezések valamelyike sérült, és ebből a másik szerződő

¹⁰ A Tanács (EU) 2017/38 határozata (2016. október 28.) az egyrészről Kanada, másrészről az Európai Unió és tagállamai közötti átfogó gazdasági és kereskedelmi megállapodás (CETA) ideiglenes alkalmazásáról 1. cikk (1) (a)

¹¹ DELI ZSÓFIA: *New Ways of Dispute Resolution in Investment Protection Cases*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3102277> (2018. 11. 09)

¹² Európai Bizottság, Cecilia Malmström blogja. http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/malmstrom/blog/proposing-investment-court-system_en (2018. 03. 07.)

¹³ CETA 8.19. cikk, 8.20. cikk

félhez tartozó befektetőnek kára vagy egyéb vesztesége keletkezett.¹⁴ Ez kizárja a CETA más rendelkezéseinek megszegésére alapuló kereseteket, amely esetekben tipikusan a szerződő felek fognak fellépni a vitarendezésben, a befektetők helyett.

A Fórum (vagyis az elsőfokú bíróság) szervezeti kérdéseiről a 8.27. cikk rendelkezik. A 2. bekezdés kimondja, hogy a CETA hatálybalépését követően, a Vegyes Bizottság 15 bírót fog kinevezni a Fórumba, az alábbi felosztással: 5 bíró az Európai Unió tagállamaiból, 5 bíró Kanadából és 5 bíró harmadik államokból.¹⁵ A 3. bekezdés értelmében ezt a számot csökkentheti vagy növelheti a Vegyes Bizottság, de csak hárommal osztható számokkal, és a 2. bekezdésben meghatározott felosztás szerint.¹⁶ E két bekezdés alapján a Fórumban mindig egyenlő számú uniós, kanadai és 3. állambeli bírónak kell lennie. Ennek magyarázata az, hogy a CETA ezzel kísérel meg garantálni a Fórum pártatlanságát és semlegességét.

Az 5. bekezdés értelmében a CETA hatálybalépését követően közvetlenül kinevezett bírók közül 7-nek, sorsolással kiválasztva, 6 éves mandátuma lesz. Minden más esetben a mandátumok 5 évre szólnak, és egyszer megújíthatóak. Az üresedéseket akkor töltik fel, amikor azok fellépnek. Egy másik helyettesítésére kinevezett bírónak a mandátuma a helyettesített bíró hátralévő idejével fog megegyezni. Ha egy folyamatban lévő ügy során az egyik részt vevő bírónak lejár a mandátuma, akkor tevékenységét a végső döntés meghozataláig folytathatja.¹⁷ Ez utóbbi elem feltehetően azért került be a szerződésbe, hogy az eljárások ne húzódnának el pusztán azért, mert az eljárásban részt vevő egyik bíró mandátuma lejárt, és szükségessé vált egy másik bíró kinevezése, aki addig nem is foglalkozott az adott ügygel.

Továbbá, fontos foglalkozni a bírókkal szemben támasztott követelményekkel is. A 4. bekezdés alapján a kinevezett bíróknak meg kell felelniük a saját országaikban igényelt bírói kinevezési feltételeknek, vagy pedig elismert kompetenciával rendelkező jogtudósoknak kell lenniük. A bíróknak szakértelemről kell tanúbizonyságot tenniük a nemzetközi közjog területén. Továbbá, a bekezdés különösen kívánatosnak nevezi a szaktudást nemzetközi befektetési jogban, nemzetközi kereskedelmi jogban, és a nemzetközi befektetésvédelmi vagy kereskedelmi szerződések kapcsán felmerülő vitarendezési eljárásokban.¹⁸ A 8.30. cikk további követelményeket támaszt a Fórum tagjaival szemben. A kinevezett bíróknak függetlennek kell lenniük bármely államtól, az adott vita kapcsán nem kaphatnak utasításokat semmilyen szervezettől vagy államtól. Nem vehetnek részt az olyan viták megítélésében, amelyekben felmerülhet a közvetlen vagy közvetett összefér-

¹⁴ CETA 8.18. cikk

¹⁵ CETA 8.27. cikk 2. bekezdés. Lásd HORVÁTHY BALÁZS: *A CETA új vitarendezési mechanizmusa*. <https://jog.tk.mta.hu/blog/2016/04/a-ceta-uj-vitarendezesi-mechanizmusa> (2018. 11. 09.)

¹⁶ CETA 8.27. cikk 3. bekezdés; HORVÁTHY: i. m.

¹⁷ CETA 8.27. cikk 5. bekezdés.

¹⁸ CETA 8.27. cikk 4. bekezdés.

hetetlenség, illetve a kinevezésük alatt nem vehetnek részt tanácsadóként, fél által felhozott szakértőként vagy tanúként egy folyamatban lévő vagy új befektetési vitába, attól függetlenül, hogy az a CETA vagy más nemzetközi egyezmény kapcsán merült fel.¹⁹ Az összeférhetlenségi szabályokat részletesen rögzíti a CETA a 8.30. cikk további bekezdéseiben, de a területi korlátok miatt a tanulmány nem fogja vizsgálni.

A Fórum felépítésével kapcsolatban említendő, hogy a Fórum működésének lebonyolításáért az elnök és az alelnök felelős. A mandátumok két évre szólnak, és a 3. állambeli bírák soraiból lesznek kiválasztva sorsolás alapján. A pozíciók betöltését egy sorsoláson alapuló rotációs rendszer fogja rendezni, amelyért a Vegyes Bizottság elnöke felelős. A Fórum belső szabályzatáról maga határozhat.²⁰ A 3. állambeli bírásokból való szelekció azzal magyarázható, hogy a CETA ezzel kísérel meg tovább erősíteni a Fórum pártatlanságát, mivel a működési feladatok felelősei a legpártatlanabb bírák közül kerülnek ki.

A CETA által létrehozott második bíróság a Fellebbviteli Fórum. A Fellebbviteli Fórumra a CETA 8.28. cikk tartalmaz szabályokat. Felépítésével kapcsolatban kiemelő, hogy a CETA maga nem határozza meg a tagok számát, összetételét és hasonló szervezeti kérdéseket. Ehelyett a cikk 7. bekezdése alapján a CETA Vegyes Bizottsága fog dönteni ezekben a kérdésekben. Az első fellebbviteli bírók kinevezését is ez a döntés fogja tartalmazni.²¹ Ugyanakkor, a CETA rögzít olyan alapvető szervezeti kérdéseket, mint például azt, hogy a fellebbviteli bírókra is vonatkoznak a 8.27. cikkben meghatározott kinevezési feltételek, és a 8.30. cikkben megfogalmazott etikai és összeférhetlenségi szabályok.²² Feltételezhetően a szerződő felek nem tekintették a Fellebbviteli Fórum szervezeti kérdéseit olyan lényegesnek vagy sürgetőnek, mint az elsőfokú Fórumét, és ezért utalták azok döntő részét a Vegyes Bizottság hatáskörébe ahelyett, hogy a szerződésben rendelkeztek volna róla.

További kiemelhető rendelkezés a Fellebbviteli Fórum, hogy a szolgáltatásokkal és beruházással foglalkozó bizottság időszakosan felülvizsgálja a szerződés rendelkezései alapján a Fellebbviteli Fórum működését, és ezzel kapcsolatban javaslatokat terjeszthet elő a Vegyes Bizottsághoz, ami e javaslatok alapján módosítást eszközölhet a fenti bekezdésben említett döntésében.²³ Tehát a Fellebbviteli Fórum tevékenységéhez köthető két bizottság is.

A szervezeti, felépítési kérdések megtárgyalása után következő vizsgálandó rész a két bíróság eljárása, és az ahhoz kapcsolódó jellemzők. Először a Fórum előtti

¹⁹ CETA 8.30. cikk 1. bekezdés.

²⁰ CETA 8.27. cikk 8. bekezdés, 10. bekezdés.

²¹ CETA 8.28. cikk 7. bekezdés; HORVÁTHY: i. m.

²² CETA 8.28. cikk 4. bekezdés; HORVÁTHY: i. m.

²³ CETA 8.28. cikk 8. bekezdés; HORVÁTHY: i. m.

eljárás menetét érdemes áttekinteni, a leglényegesebb elemek kiemelésével. A tanulmány terjedelme és témája ugyanis nem indokolja a teljes eljárás bemutatását, pusztán a legfontosabb változások, újdonságok és jellemzők szükségesek a tanulmány szempontjából.

Először is fontos kiemelni, hogy a keresetet a külföldi befektető nem csupán saját nevében adhatja be, de egy belföldi vállalkozás nevében is, amit közvetlenül vagy közvetetten irányít vagy tulajdonában van.²⁴

Következő érdemleges elem a 8.22. cikk 1. bekezdésének (f) és (g) pontja. A CETA ezen rendelkezéseinek értelmében a befektetőnek ugyanazon ügyben nem lehet folyamatban belföldi vagy nemzetközi eljárása. Továbbá, a befektető jogfeladásra van kötelezve az eljárás kezdeményezési joga kapcsán, ha keresetét az ICS-rendszerben kívánja érvényesíteni.²⁵ E rendelkezés tehát a párhuzamos, vagyis paralel eljárások kiküszöbölését célozza.

Továbbá felhozható, hogy a CETA explicit módon tiltja az illegális vagy súlyosan etikátlan módon létező befektetésekre alapuló keresetek benyújtását.²⁶ Ez afféle visszatartó erőként lehet értelmezni, mivel a CETA által garantált jogorvoslati út zárva marad az olyan befektetőknek, akik rosszhiszeműen jártak el befektetéseikkel kapcsolatban.

A keresetekkel kapcsolatban még az is kiemelhető, hogy a CETA lehetőséget biztosít arra, hogy a Fórum a jogi alapot nélkülöző kereseteket alperesi kifogás alapján elutasítsa. Továbbá, a Fórum előzetes kérdésként dönthet arról, hogy a kereset egésze vagy része alkalmatlan arra, hogy a CETA rendelkezései alapján döntsön róla a Fórum.²⁷ E két cikk funkciója az eljárás felgyorsítása, mivel a Fórum felhasználhatja e két lehetőséget arra, hogy az egyértelműen alkalmatlan kereseteket kizárja.

Visszatérve az eljárás szignifikáns elemeire, az ügyeket a Fórum hármastanácsban bírálja el. A tanács tagjai egy kanadai, egy uniós és egy 3. állambeli bíró. A 3. állambeli bíró lesz a tanács elnöke. Ugyanakkor, a felek közös megegyezéssel kérhetik, hogy egy véletlenszerűen kiválasztott 3. állambeli bíró bírálja el az ügyet egyesbíróként. A CETA előírja, hogy az alperesnek (tehát az államnak) figyelembe kell vennie a felperes (tehát a befektető) ilyen irányú kérelmét, különösen, ha befektető egy kis- vagy középvállalkozás, vagy ha az ügy perértéke relatív alacsony.²⁸ Ezek tovább erősítik a CETA azon elképzelését, hogy a bíróságok pártatlanságát a 3. állambeli bírók megnövelt szerepvállalása révén biztosítja, illetve a költséghatékonyság szempontjából is indokolt lehet az egyesbíró eljárás.

²⁴ CETA 8.23. cikk 1. bekezdés

²⁵ CETA 8.22. cikk 1. bekezdés (f) és (g) pontok

²⁶ CETA 8.18. cikk 3. bekezdés

²⁷ CETA 8.32. cikk, 8.33. cikk

²⁸ CETA 8.27. cikk 6. és 9. bekezdés

Az eljárás végével kapcsolatban pedig azt logikus megemlíteni, hogy a bíróságok nem kötelezhetik az államokat arra, hogy megváltoztassák jogszabályaikat, vagy visszavonják azokat. Ehelyett pénzügyi kompenzációra lehet kötelezni őket, és annak mértéke nem haladhatja meg a befektető által elszenvedett kárt. A szerződés kifejezetten tiltja az amerikai mintájú büntető kártérítés intézményének alkalmazását. Továbbá, a CETA kimondja, hogy a költségeket a vesztes félnek kell viselnie.²⁹ Ez alapvetően az államok jogalkotási jogának biztosításához köthető, mivel a bíróságok nem kényszeríthetik az államokat jogrendszerük megváltoztatására. Ezenfelül az is az államok érdekét szolgálja, hogy a költségeket a vesztes fél fogja viselni, nem pedig az állam.

Végezetül a Fellebbviteli Fórum speciális eljárásjogi szabályairól érdemes említésszerűen írni. A szervezeti kérdésekhez hasonlóan, eljárási kérdésekben is a Vegyes Bizottság döntése lesz irányadó.³⁰ Ugyanakkor, a CETA itt is lefektet néhány alapvető szabályt.

A Fellebbviteli Fórum módosíthatja vagy kasszálhatja a Fórum döntéseit, ha azok (a) az alkalmazandó jog hibás alkalmazásán vagy értékelésén alapszanak, (b) tények nyilvánvalóan hibás értelmezésén alapszanak, beleértve a releváns alkalmazandó belföldi jogot vagy (c) az ICSID Konvenció 52. cikkének (1) bekezdésének (a)–(e) pontjaiban meghatározott esetek állnak fenn.³¹ Tehát a Fellebbviteli Fórum nem csupán jogkérdéseket vizsgálhat, de ténykérdéseket is.

A Fellebbviteli Fórum szintén hármastanácsban dönt, amelynek tagjait véletlenszerűen kell kiválasztani. Az ítélet tekintetében azonos szabályok vonatkoznak rá, mint a Fórumra.³²

Továbbá még szükséges kiemelni a transzparencia elvét. A CETA alapvetően az UNCITRAL transzparenciáról szóló szabályait alkalmazza, néhány eltéréssel és kiemeléssel. Például a 8.36. cikk 5. bekezdése rögzíti, hogy a tárgyalások és meghallgatások nyilvánosak. Ugyanakkor biztosítja a CETA a lehetőséget a zártkörű tárgyalásra, hogyha a felmerülő adatok jellege miatt ezt a Fórum indokoltnak tartja.³³ A befektetésvédelmi ügyekben gyakran fontos kérdés a transzparencia, hiszen a vesztes államok közpénzekből fizetnek kompenzációt. Ez indokolja a CETA rendelkezéseit erre vonatkozóan.

Végezetül, utolsó kiemelendő aspektus az új ICS rendszerből a CETA 8.29. cikke. E cikk értelmében a szerződő felek (Kanada és az EU) arra fognak törekedni, hogy kereskedelmi partnereikkel létrehozzanak egy közös multilaterális befektetésügyi bíróságot. Ennek megvalósulása esetén pedig a Vegyes Bizottság

²⁹ CETA 8.39. cikk

³⁰ CETA 8.28. cikk 7. bekezdés

³¹ CETA 8.28. cikk 2. bekezdés

³² CETA 8.28. cikk 5. bekezdés és 6. bekezdés

³³ CETA 8.36. cikk

fog dönteni arról, hogy a CETA-ban lévő vitarendezési szabályok hogyan fognak beilleszkedni ebbe az új rendszerbe, illetve hogy milyen átmeneti egyezményekre lesz szükség.³⁴ Ez a cikk egyértelműen az EU azon törekvését testesíti meg, hogy egységes nemzetközi bíróság jöjjön létre a befektetésvédelmi kérdések elbírálására, a CETA-ban található ICS-rendszer mintájára.

Összességében tehát a CETA egy új vitarendezési eljárást hozott a befektetésvédelem területén. A korábbi ad hoc ISDS helyett az új ICS-rendszert kívánja előtérbe hozni. Az ICS-rendszer egy stabilabb, kiszámíthatóbb rendszert ígér, mint a korábbi ISDS.³⁵ Ezen állítás valóságtartalmára az összegzésben fog fény derülni.

4. ÖSSZEZÉS

A tanulmányban áttekintésre került a CETA kialakulása és az általa bevezetett új befektetésvédelmi vitarendezési eljárás. Ugyanakkor több problémát is felvet az egyezmény. Az összegzésben kettőt érdemes kiemelni.

Elsősorban azt a problémát, hogy maga az eljárás aszimmetrikus. Tehát csak a befektetők nyújthatnak be keresetet a bíróságnál, és csak ők tölthetik be a felperesi pozíciót. Ez azért lehet problematikus, mert potenciálisan akár a fogadó államnak is felmerülhet valamiféle jogos igénye a befektetővel szemben, amely jogos igényét nem tudja felperesként érvényesíteni. Természetesen, mivel egy államról van szó, más módszerekkel is érvényesítheti ezt az igényét. Viszont ez potenciálisan ahhoz vezethet, hogy az állam alperessé válik, mivel a saját igényérvényesítése következtében kárt okozott a befektetőnek, aki emiatt pert indított ellene a Fórum előtt. Ebben a helyzetben az államnak potenciálisan nehéz bizonyítania, hogy fennállt jogos igénye a külföldi befektetővel szemben, és a peresztességre reális esélye van.

További kérdésként merül fel az úgynevezett trójai faló probléma.³⁶ A CETA nem elég precízen határozza meg a befektető fogalmát, aminek következtében akár nem kanadai és uniós befektetők is közvetve részesülhetnek a CETA által nyújtott befektetésvédelemben. Ez különösen az Európai Unió szempontjából jelentős, mivel a kanadai leányvállalatokkal rendelkező amerikai vállalatok és befektetők így hozzáférést kapnának az európai piacához és a CETA befektetők számára kedvező vitarendezési eljárásához. Ezzel gyakorlatilag egy másik polarizáló szabadkereskedelmi egyezmény, az EU és az USA között kötendő TTIP, közvetett megvalósulását jelentené. Ez pedig potenciálisan ahhoz vezetne, hogy az amerikai

³⁴ CETA 8.29. cikk

³⁵ Európai Bizottság sajtónyilatkozat. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5651_en.htm (2018. 03. 14.)

³⁶ KANYUK PETRA ÁGNES: CETA – „Trójai egyezmény” a kapuink előtt? <http://kozjavad.hu/ceta-trojai-egyezmény-kapuink-elott> (2018. 11. 09.)

befektetők túlságosan nagy fölénybe kerülnének az uniós tagállamokkal szemben, és ezzel a pozíciójukkal visszaélve jelentős károkat okoznának az EU gazdaságának és társadalmának. Ennek a problémának vélemény szerint az lenne legeffektívebb megoldása, ha a CETA-ban szereplő befektetőfogalmat még jobban leszűkíténe, illetve ha beépítenének az egyezménybe egy specifikus tilalmat ennek kapcsán.

Összességében tehát elmondható, hogy az ICS-rendszer közel sem tökéletes. Habár jelentős haladást jelent a korábbi vitarendezési megoldásokhoz képest, és orvosolja több problémáját is, legalábbis részben, néhány alapvető kérdés továbbra is fenn áll. Ugyanakkor, felmerülhet az a kérdés is, hogy egyáltalán összeilleszthető az uniós joggal az ICS intézménye, és ha igen milyen formában. Ennek a kérdésnek a megválaszolása még a jövő feladata lesz. A bizottságnak pedig arra kell törekednie a jövőben, hogy az általuk tárgyalt befektetésvédelmi vagy ilyen elemet tartalmazó egyezmények továbbra is hordozzák a CETA reformgondolatait, és a még meglévő hibákon pedig javítsanak.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] DELIMATSIS, PANAGIOTIS: *TTIP, CETA, TiSA Behind Closed Doors: Transparency in the EU Trade Policy*. 2016, Tilburg Law and Economics Center, Tilburg.
- [2.] DELI ZSÓFIA: *New Ways of Dispute Resolution in Investment Protection Cases*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3102277>
- [3.] FONTANELLI, FILIPPO – BIANCO, GIUSEPPE: *Converging Towards NAFTA: An Analysis of FTA Investment Chapters in the European Union and the United States*. *Stanford Journal of International Law* Vol. 50, No. 2., 2014. 212–245.
- [4.] HORVÁTHY BALÁZS: *A CETA új vitarendezési mechanizmusa*. <https://jog.tk.mta.hu/blog/2016/04/a-ceta-uj-vitarendezesi-mechanizmusa>
- [5.] HORVÁTHY BALÁZS – SZÉP VIKTOR: *International trade agreements captured by domestic politics? Lessons learnt from the CETA case*. <https://hpops.tk.mta.hu/en/blog/2016/11/international-trade-agreements-eu-ceta>
- [6.] KANYUK PETRA ÁGNES: *CETA – „Trójai egyezmény” a kapuink előtt?* <http://kozjavad.hu/ceta-trojai-egyezmeny-kapuink-elott>

- [1.] BBC: <http://www.bbc.com/>
- [2.] Európai Bizottság: <http://ec.europa.eu/>
- [3.] Európai Unió Tanácsa: <http://www.consilium.europa.eu/>

A 2014/104/EU irányelv hatálybalépésének hatása a magyar verseny törvényre

Jerney Leona

Szegedi Tudományegyetem

Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi jogi és Európa-jogi Tanszék

e-mail: jerneyleona@juris.u-szeged.hu

Absztrakt

Az EUMSZ. 101. és 102. cikkének közvetlen hatályából következően a kartellek okozta károk megtérítése iránt eddig is járható út lett volna a magánjogi jogérvényesítés a közjogi mellett, azonban ez sajnos nemcsak hazánkban, hanem az Európai Unió számos tagállamában akadályokba ütközött. A 2014/104/EU irányelvnek¹ (továbbiakban: Irányelv) köszönhetően azonban remélhetőleg ezen problémák nagy része megoldódik. A magyar jogrendszer már korábban is az uniós mintákat követte, azonban az Irányelv átültetése során több változtatásra is szükség volt a magyar jogszabályok területén, mely nemcsak a verseny törvényt, hanem például a Polgári Perrendtartást és egyéb jogforrást is érintett. Jelen tanulmányban szeretném bemutatni az egyes változásokat, amelyek a magyar verseny törvényt érintették, és arra is kitérek, hogy milyen gyakorlati problémákat vethet majd fel a jövőben az Irányelvnek való megfelelés.

Kulcsszavak: kartell, magánjogi jogérvényesítés, verseny, verseny törvény

I. BEVEZETÉS

A kartell a versenyjogi szabályozás szempontjából a legveszélyesebbnek és legüldözöttebbnek ítélt magatartási forma az Európai Unió nézetében. Kétségtelen, hogy a kartellező vállalkozások hatalmas kárt okoznak mind a verseny tisztaságát illetően, mind a fogyasztók szempontjából, hiszen aláássák a bizalmat a belső piac értékeiben.

A kartellek évente közel 60 milliárd euró kárt okoznak az Európai Unió gazdaságában, ami nem kevés pénzt jelent.² Ennek ellenére a velük szemben indított perek kimenetele igen bizonytalanak mondható, hiszen az egyes tagállamok

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2014/104/EU irányelve (2014. november 26.) a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról, HL L 349, 5.12.2014, 1–19.

² JÓKAY ÉS TÁRSAI ÜGYVÉDI IRODA: *Hatályba lépett a kartellkárosultakról szóló EU irányelv.* 2015. <http://jokay.eu/hatalyba-lepett-a-kartellkarosultakrol-szolo-eu-iranyelv/> (2018. 03. 04.)

eddig különböző módokon szabályozták a velük szembeni fellépést, ezt próbálja most az unió harmonizálni. A bizonyítás nehézsége mellett az eltérő tagállami szabályozások tovább emelték a bizonytalanság fokát, így a magánjogi jogérvényesítés nem lehetett effektív.

Az Európai Unióban, szemben az Amerikai Egyesült Államokkal, versenyhátsági dominancia figyelhető meg, hiszen a magánjogi jogérvényesítés gyermekcipőben jár még. Az uniós versenyjog alkalmazása a bírói gyakorlatban elenyésző volt, annak ellenére, hogy erre több tagállamban is lehetőség nyílt.³

Remélhetőleg az Irányelv elfogadása és implementálása nagyban hozzá fog járulni a magánjogi jogérvényesítés elterjedéséhez az Európai Unió területén.

Annak érdekében, hogy az egységesítés minél gördülékenyebben valósuljon meg, a bizottságnak többéves munkát kellett befektetnie a jogalkotási javaslat előkészítésébe. Elsőként a 2005-ös Zöld⁴, majd a 2008-as Fehér⁵ könyv volt az, amely felmérte az igényeket az egyes tagállamokban, valamint feltárta az esetleges eltéréseket.

Végül a bizottság a másodlagos jogforrások közül az irányelv formájában történő szabályozás mellett döntött a jogharmonizáció érdekében, hiszen egyes tagállamok már rendelkeztek hasonló szabályozással (köztük Magyarország is), így egyes országokban csak apróbb változtatásokra volt szükség. Mindemellett az irányelvi forma abból a szempontból is előnyös volt, mivel a részes tagállamokra ugyan kötelező erővel bír, de a kitűzött cél eléréséhez a tagállamok a forma és az eszközök vonatkozásában szabad kezet kaptak.⁶

A 2014/104/EU irányelv az Európai Parlament és a Tanács közös irányelve, mely „A tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról” címet viseli. Mint ahogy azt korábban már kifejtettem az Irányelvet megelőzte egy Zöld, illetve egy Fehér könyv, majd egy irányelvertervezet, mely már majdnem teljes egészében a végleges szöveget tartalmazta.

Az Irányelv 2014. november 26. napján került elfogadásra, s a tagállamoknak, így Magyarországnak is 2016. december 27. napjáig kellett implementálniuk saját jogrendszerükbe.

³ GOMBOS KATALIN: A versenyjog legújabb fejleményei – európai uniós kitekintéssel. In GOMBOS KATALIN (szerk.): *A versenyjog legújabb fejleményei Európai uniós kitekintéssel*. 2017, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 15.

⁴ Zöld Könyv az EK versenyszabályainak megsértésére alapított kártérítési perekről COM (2005) 672. (2005. 12. 19.)

⁵ Fehér Könyv az EK versenyszabályainak megsértésére alapított kártérítési perekről COM (2008) 165. (2008. 04. 02.)

⁶ BLUTMAN LÁSZLÓ: *Az Európai Unió Joga a gyakorlatban*. 2010, HVG-ORAC, Budapest, 225–230.

„Az Irányelv célja az ahhoz szükséges szabályok megállapítása, hogy a valamely vállalkozás vagy vállalkozások által elkövetett versenyjogi jogsértés (a vállalkozások versenyellenes megállapodása, illetve a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés) következtében kárt szenvedett személyek az adott vállalkozással vagy vállalkozásokkal szemben hatékonyan érvényesíthessék az elszenvedett kár teljes megtérítésére vonatkozó jogukat.”⁷

Maga az Irányelv igazán logikus elrendezésű, Preambulumból, 7 fejezetből, valamint 24 cikkből áll. Az 56 bekezdésből álló Preambulumot követően igen fontos fogalmakat tisztáz az Irányelv, szám szerint 24-et. Megfogalmazást nyer a kartell, az önkéntes vitarendezés, a közvetett és közvetlen vevő, amelyek tisztázása elengedhetetlen annak megértéséhez, mit is értünk a kartellekkel szemben való fellépésen és így a magánjogi jogérvényesítésen.

A fogalommeghatározásokat követően több részletkérdésre tér ki a jogforrás. Elsőként a bizonyítékok feltárására, majd az elévülés szabályaira, az egyetemes felelősségre, az engedekenységi politikára, a kár számszerűsítésére, majd végül, de nem utolsósorban az önkéntes vitarendezésre. Az önkéntes vitarendezés egyébként az egyik fő prioritásként jelenik meg az Irányelvben.

Magyarországon a közjogi jogérvényesítés a Gazdasági Versenyhivatal kezében van, amely eljárásai 90%-ában megállapítja a kartellek által okozott jogsértést. Ezzel szemben a magánjogi jogérvényesítés színhelyei pedig a nemzeti bíróságok. Sajnos elég szomorú a helyzet e tekintetben, hiszen az eddig indított perek száma szinte elhanyagolható. Ennek legfőbb oka a nehézkes bizonyítás volt, ami remélhetőleg az Irányelvnek köszönhetően megváltozik. Legfőképpen arra lenne szükség, hogy a kartellkárosultak minél könnyebben és gyorsabban tudjanak kártérítéshez jutni.

Mindemellett Magyarország Alaptörvényében megtaláljuk, hogy *„Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.”*⁸ Ebből is jól látszik, hogy hazánk az európai uniós normáknak megfelelő piaci helyzetet próbál teremteni, ahol a tisztességes verseny elengedhetetlen feltétel, s mindemellett megtesz mindent annak érdekében, hogy visszaszorítsa az ilyen magatartásokat.

Véleményem szerint azonban széles körű társadalmi „felvilágosításra” is szükség lenne a fogyasztók körében. Meglátásom az, hogy a fogyasztók nagy részének nincs ismerete arról, hogy mi is az a kartell, arról nem is beszélve, hogy fel is lehet velük szemben lépni, arról pedig még valószínűleg nem is hallottak, hogy milyen eszközökkel tudnák ezen jogukat érvényesíteni.

⁷ ZAVODNYIK JÓZSEF: Egyensúlyemelés. A versenyjogi kártérítési irányelv átültetésének egyes kérdései. *Versenytükör* XII/IV. szám, 58.

⁸ Magyarország Alaptörvénye M. cikk (2) bekezdés.

A továbbiakban kívánom bemutatni, hogy Magyarország, tagállami kötelezettségének eleget téve, miként is implementálta a magyar versenytörvénybe az Irányelv szabályait.

II. VÁLTOZÁSOK A TISZTESSÉGTLEN PIACI MAGATARTÁS ÉS A VERSENYKORLÁTOZÁS TILALMÁRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNYBEN (TPVT.)

Magyarország a 2017. évi CXXIX. törvényével⁹ módosította a hatályban lévő versenytörvényét. Ahogy azt már korábban említettem, hazánk versenytörvénye már korábban is az uniós példát vette alapul, így nem volt szükség egy teljesen új törvény megalkotására az Irányelv implementálása érdekében, egy módosító törvénnyel sikerült megvalósítani az uniós jognak való megfelelést.

A törvény a következő törvényhelyeket érinti a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló törvényben: 78. § (10) bekezdés, a 88/C–88/T.§ és a 95/E. § (3) –(5) bekezdés. Ez első látásra nem tűnik túl nagy módosításnak, azonban, amint azt a későbbiekben látni fogjuk, igen fontos és lényeges szabályokkal egészült ki a magyar versenytörvény.

II.1. *Bírság összegének meghatározása*

A versenytörvény 78. § (10) bekezdésének módosítása az Irányelv 18. cikkének (3) bekezdésében foglaltaknak való megfelelést biztosítja, amikor kimondja, hogy: „A bírság összegének meghatározásakor az eljáró versenytanács enyhítő körülményként veheti figyelembe, ha a határozat meghozatalát megelőzően bármilyen peren kívüli eljárásban (a továbbiakban: alternatív vitarendezés) létrejött megállapodás alapján a jogsértő vállalkozás kártérítést fizetett a versenyjogi jogsértés károsultja részére.”¹⁰ Jelen bekezdéssel a bizottság célja az volt, hogy az önkéntes vitarendezést részesítse előnyben, illetve ha a felek bármely alternatív módot megkíséreltek a vitájuk békés rendezése érdekében, azt valamilyen módon „jutalmazza”, így lehetőséget ad a versenytanács számára, hogy ezt enyhítő körülményként vegye figyelembe eljárása során.

Magam részéről ezt a törekvést igen dicséretesnek vélem, hiszen ezáltal ösztönzi a vállalatokat, hogy ügyüket alternatív módon rendezzék, valamint amennyiben kárté-

⁹ 2017. évi CXXIX. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény, valamint az azzal összefüggő egyes törvényi rendelkezések módosításáról.

¹⁰ 1996. évi törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról (továbbiakban Tpv.).

rítést fizetett a károsultnak, úgy a magánjogi jogérvényesítés tulajdonképpen megtörtént, a fogyasztók szempontjából az ügy kvázi már meg is oldódott. S hogy miért éri ez meg a vállalkozásnak? Valószínűleg kisebb mértékű bírság kiszabása lesz a „jutalma”.

II.2. *Eltérés a Polgári Törvénykönyvben foglaltaktól*

A Tpv. új 88/C. szakasza azokat a módosításokat foglalja magában, amely esetében el kell térnie a jogalkalmazónak a 2013. évi V. törvénytől, vagyis a Polgári Törvénykönyvünkötől. Ezekben az esetekben olyan különös eljárási szabályokról beszélünk, amikor a versenyjogi jogsértésen alapuló kártérítési igényekről van szó. Tehát a Ptk. rendelkezéseit ilyen esetben a Tpv.-ben megfogalmazott módosításokkal kell alkalmazni.

A 88/C. § (2) bekezdés kitér arra, hogy mi minősül versenyjogi jogsértésnek ebben az esetben, s egyben utal az 1/2003/EK tanácsi rendeletre,¹¹ amikor kijelenti, hogy ezt is figyelembe kell venni, nem csupán az Irányelvben foglaltakat.

A 88/C. § (3) és a (4) bekezdés az eljárás felfüggesztését teszi lehetővé, hiszen amennyiben a Gazdasági Versenyhivatal avagy az Európai Bizottság eljárást indított, úgy a bíróság a saját eljárását felfüggeszti. Mindemellett, ha alternatív vitarendezési eljárás van folyamatban a felek között, a felek közös kérelme esetén annak befejezéséig, de maximum 2 évre a bíróság felfüggeszti az eljárását.

II.3. *Versenyjogi jogsértéssel okozott kárért való felelősség*

A kár meghatározása, mint majdnem minden esetben, a versenyjogi jogsértések esetén is szakértői feladat, hiszen egyes ügyekben igen nehéz meghatározni annak mértékét, illetve ezt követően azt is meg kell határozni, hogy kit milyen mértékben terhel a felelősség a károkozásért.

A 88/D. § kijelenti, hogy a szerződésen kívüli felelősség általános szabályai alkalmazandóak ebben az esetben, a Ptk.-ban leírtaknak megfelelően. Ez teljesen érthető, hiszen a kartellező vállalatok és a fogyasztók nincsenek közvetlen szerződéses kapcsolatban. Mindemellett az Irányelv 3. cikkében foglalt teljes kártérítés elvének való megfelelést biztosítja a Tpv. 88/D. § (2) bekezdése, amikor kimondja: „Aki versenyjogi jogsértés következtében szenvedett kárt, e kárának teljes körű megtérítését követelheti, függetlenül a termelési-értékesítési láncon belüli helyzetétől.” Tehát például a fogyasztó követelheti a vállalattól tényleges kárát, az elmaradt

¹¹ A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról (a 81., illetve a 82. cikk a mai EUMSZ. 101. és 102. cikkének felel meg).

hasznait, valamint a kamatot is. Ez mind igaz attól függetlenül is, hogy horizontális vagy vertikális kapcsolatról beszélünk a felek között.

Mindemellett a 88/D. § két további fontos tényt állapít meg, az egyik a semmisség, a másik pedig egy vélelem. Semmisség a tekintetben, hogy bármely felelősséget korlátozó vagy kizáró szerződési kikötés semmis a jogsértéssel okozott kárért való felelősséget tekintve. Egyben egy megdönthető vélelmet állít fel, az Irányelv 17. cikkében megfogalmazottakkal összhangban, mely szerint, ha a versenyjogi jogsértés kartellt valósított meg, akkor vélelmezni kell a károkozás tényét. Természetesen a jogsértőnek ebben az esetben van lehetősége a vélelem megdöntésére.

Kérdéses, hogy vajon ez a kártérítési felelősség meddig terjed? Nyilvánvalóan erre is választ kapunk a módosításnak köszönhetően. Kiemelendő, hogy nem alkalmazható a Ptk. 6:522. § (4) bekezdése, amely a kártérítési kötelezettség terjedelméről szól, tehát itt is el kell térnünk a Ptk. szabályaitól. Az alternatív vitarendezés itt is „mentő körülmény”, hiszen amennyiben annak eredményeként a felek megállapodást kötöttek, és abban meghatározott mértékű kártérítés megfizetéséről is megállapodtak, a károsult fennmaradt kártérítési igényét csak a megállapodásban nem részes más vállalkozástól igényelheti. Amennyiben ez a nem részes vállalkozásoktól nem hajtható be, akkor továbbra is követelheti a megállapodás szerinti összegben felüli kár megtérítését attól, akivel korábban már megállapodott [Tpvt. 88/F. §]. Ezáltal az Irányelv és így a Tpvt. is egy mögöttes felelősségi alakzatot hoz létre, hiszen teljes mértékben nem szünteti meg az alternatív vitarendezésben részt vett vállalkozás felelősségét. Ez továbbra is jó a vállalkozásnak is, hiszen így esélye van arra, hogy nem kell a teljes kárt megfizetnie.

A Tpvt. 88/G. szakasza egy igen fontos elemet tartalmaz. A (6) bekezdés ismét egy megdönthető vélelmet állít fel a kartelekkel szemben, hiszen esetükben vélelmezni kell, hogy a versenyjogi jogsértés 10%-os mértékben befolyásolta az alkalmazott árat. Természetesen a vállalkozásnak itt is jogában áll bizonyítani ennek ellenkezőjét csakúgy, mint a 88/D. § esetében.

Az Irányelv implementálása következtében a módosításnak köszönhetően többek közös károkozása esetén az egyetemleges felelősség szabályait kell alkalmazni a versenyjogi jogsértések esetén is, azonban a Tpvt.-ben meghatározott eltérésekkel.

A károsultak vonatkozásában az egyetemleges felelősség azt jelenti, hogy a károkozó bármelyik vállalkozástól kérheti a teljes kártérítést, a károkozók vonatkozásában pedig a versenyjogi jogsértés esetében azt jelenti, hogy az a vállalkozás, amely megtérítette a fogyasztó kárát, annak arányos részét követelheti a többiek-től. A bizottság egyébként már régóta törekszik a kártérítési jog szerepének növelésére a verseny minél hatékonyabb védelme érdekében, ennek is köszönhető az Irányelv 2014-es elfogadása.¹²

¹² MISKOLCZI BODNÁR PÉTER: A kartellezők egyetemleges felelőssége az okozott kárért a Kártérítési irányelv alapján. *Versenytükör* 2017/2. szám, 53.

Ilyen például, hogy amennyiben a jogsértés időtartama alatt kis- vagy közép-vállalkozásnak számít a vállalkozás, akkor nem köteles mindenki kárát megtéríteni, csupán a saját közvetlen/ közvetett vevőinek, illetve a beszállítójával szembeni kárt. Azonban ehhez további két feltétel kapcsolódik: a piacon a részesedése akkor nem érte el az 5%-ot, valamint gazdaságilag ellehetetlenülne, teljes értékvesztés következne be az eszközeiben, amennyiben az egyetemleges felelősség általános szabályait alkalmazzuk. Természetesen itt is találunk kivételt az alkalmazhatósággal kapcsolatban, hiszen mindez nem érvényesül, ha másik hasonló vállalkozástól a kár nem vagy nem teljesen hajtható be (szintén mögöttes felelősségi alakzattal találkozhatunk), valamint ha vezető szerepet töltött be a jogsértésben, illetve ha korábban a GVH, a Bizottság vagy más tagállami versenyhatóság már megállapította jogerős határozatában, hogy jogsértést követett el [Tpv. 88/H. §].

II.4. Bizonyítékok feltárására vonatkozó szabályok

Mint tudjuk, a „*per eldöntéséhez szükséges tényeket általában annak a félnek kell bizonyítania, akinek érdekében áll, hogy azokat a bíróság valónak fogadja el*”.¹³ Ez a magánjogi jogérvényesítés kapcsán fokozottan nehézkes, hiszen legtöbbször a felperes (a fogyasztó) nem is tudja, hogy milyen bizonyítékok lehetnek az alperes (vállalkozás) birtokában, s ha tudja is nem áll a vállalkozás érdekében, hogy azt kiadja. Eddig a renitens vállalkozásokkal szemben a rendes bíróságoknak nem volt nagy hatalmuk ilyen esetben, azonban Irányelv ehhez is segítséget nyújt.

A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az eljáró bíróságok a kérelmező megalapozott indoklásának köszönhetően a releváns bizonyítékokat arányos mértékben megismerhessék. Azonban ahogy ezt majd később látni fogjuk, ez a megismerés sem teljes mértékig korlátlan.¹⁴

A Tpv. 88/J–88/P. §-ban foglalkozik a bizonyítékok feltárásával a versenyjogi perben. A bíróság a fél indokolt kérelme alapján kötelezheti a másik felet vagy harmadik személyt a bizonyítékok feltárására, azonban ehhez valószínűsíteni kell, hogy az alkalmas lehet valamely különösen jelentős tény vagy körülmény bizonyítására.

A bíróság emellett csak a legszükségesebb körben, annak legpontosabban meghatározott részére rendelheti el a bizonyítékok feltárását, különös tekintettel arra, hogy a feltárással a kötelezettnek okozott hátrány nem haladhatja az azzal elérhető előnyöket. Tehát a vállalkozást sem hozhatja a bíróság jóval hátrányosabb helyzetbe, csak azért, hogy a fogyasztót előnyben részesítse. Ebből is látszik, hogy az

¹³ 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról 164. § (1) bekezdés.

¹⁴ KOPÁCSI ISTVÁN: A magánjogi és közjogi jogérvényesítés viszonya. *Versenytükör* 2017/2. szám, 53.

Irányelv célja a felek egyensúlyának megteremtése, nem pedig a kartellek ellehetetlenülése a perben.

Vannak azonban esetek, amikor a bizonyíték feltárása nem rendelhető el. Ilyen eset például az engedékenységi eljárásban részt vett félnek az engedékenységi nyilatkozata vagy az egyezségi nyilatkozat, vagy például az olyan bizonyítéokra vonatkozó feltárás, amellyel az ügyvédi titoktartási kötelezettség sérülne [Tpvt. 88/N. §].

II.5. Szankciók a versenyjogi kártérítési perben

A tagállami bíróságok kezébe nem kis erőt adott a bizottság az Irányelvnek köszönhetően, mégpedig a szankciók erősítésének eszközével.

A magyar versenytörvény értelmében a bíróság akár 50 milliós bírságot is kiszabhat, mely bírság ismételt kiszabható [Tpvt. 88/Q. § (2)–(3) bek.], így véleményem szerint a vállalkozásoknak nem igazán áll érdekükben, hogy például határidőt mulasszanak.

A bíróság mind a feleket, mind azok képviselőit, mind más perbeli személyeket sújthatnak pénzbírsággal. Ezt négy esetben teheti meg: ha az előírt határidőt indokolatlanul elmulasztják; ha olyan bizonyítékot semmisít meg, amire feltárási indítványt terjesztettek elő, és erről az indítványról tudott, vagy tudhatott volna; ha a korlátozottan megismerhető adat védelme érdekében előírt kötelezettségét megszegi; illetve, ha megsérti a bizonyítékok feltárására vonatkozó korlátozásokat.

Jól láthatjuk, hogy a nemzeti eljárásban is most már széles körű jogosítványok illetik a bíróságokat, ezáltal sokkal határozottabban tudnak fellépni az eljárás során, annak érdekében, hogy a jogalkalmazás minél hatékonyabb legyen.

II.6. Elévülés

Az elévülés igen fontos kérdése a felelősségre vonásnak, éppen ezért az Irányelvnek szükségképpen szabályoznia kellett az arra vonatkozó szabályokat,¹⁵ hiszen a tagállami egységesség itt is fontos szempont.

¹⁵ 2014/104/EU irányelv 10. cikk (1) A tagállamok e cikkel összhangban meghatározzák a kártérítési keresetek indításával kapcsolatos elévülési időre vonatkozó szabályokat. E szabályoknak meg kell határozniuk az elévülési idő kezdő időpontját, időtartamát és azokat a körülményeket, amelyek fennállása esetén az elévülés idő megszakad vagy nyugszik.

(2) Az elévülési idő nem kezdődhet meg azelőtt, hogy a versenyjogi jogsértés megszűnt volna és a felperesnek tudomása lenne vagy ésszerűen elvárható módon tudnia kellene a következőkről:

a) a szóban forgó magatartásról, és annak tényéről, hogy az versenyjogi jogsértésnek minősül;

A cél az, hogy az elévülési idő kezdetére, időtartamára, nyugvására vagy megszakadására vonatkozó nemzeti szabályok ne akadályozzák aránytalanul a kártérítési keresetek indítását. Ennek érdekében Magyarországon a Tpvt. szabályozza az elévülés idejét, illetve annak nyugvását. Az elévülési idő a jogsértő magatartás megszűnését követően kezdődik, illetve a károsultnak tudomást kell szereznie, vagy kellő gondosság mellett tudomást szerezhettek a jogsértő magatartásról (és hogy az annak minősül), a kárról, valamint a jogsértő vállalkozás kilétéről. Amennyiben egy uniós versenyhatóság (tehát a bizottság vagy bármely más tagállami versenyhatóság) az ügyvel kapcsolatban eljárást indít, annak jogerős döntését követő egy évig az elévülés nyugszik. Amennyiben alternatív vitarendezési eljárást vesznek igénybe a felek, az eljárás befejezéséig az eljárás szintén nyugszik [Tpvt. 88/T. §]. Kiemelendő, hogy a magyar versenytörvényben már korábban is hasonló szabályozással találkozhattunk.

III. KITEKINTÉS AZ ALKALMAZHATÓSÁG TEKINTETÉBEN

Ahogy azt láthattuk, a bizottság igen komoly lépéseket tett annak érdekében, hogy a magánjogi jogérvényesítést könnyebbé tegye a fogyasztók, illetve a károsultak számára. Mindemellett azonban véleményem az, hogy sajnálatos módon ez nem lesz elég ahhoz, hogy a kartellekkel szembeni tagállamon belüli jogérvényesítés hatékony legyen. A pereskedés a felek számára, főleg egy fogyasztó számára igen költséges, még akkor is, ha utólag a perköltség majd a vállalkozást fogja terhelni pernyertesség esetén.

További problémát ott látok, hogy a fogyasztók nem megfelelően felvilágosultak a jogaikat illetően, hiszen általában észre sem veszik, hogy a kartellezés hatásaként őket kár érte. Remélhetőleg a jövőben a fogyasztók is tudatosabbak lesznek e körben, ennek eléréséhez azonban véleményem szerint az kell, hogy a versenyjoggal kapcsolatos szabályok minél több emberhez eljussanak, melyben nagy segítségre lehetnek a versenyjoggal foglalkozó szakemberek, illetve érdekvédelmi szervezetek. Ezek összefogásával lehetne csak a társadalom gondolkodását átformálni.

b) arról a tényről, hogy a versenyjogi jogsértés számára kárt okozott; valamint

c) a jogsértő kilétéről.

(3) A tagállamok biztosítják, hogy a kártérítési kereset megindítására vonatkozó elévülési idő legalább öt év legyen.

(4) A tagállamok biztosítják, hogy az elévülési idő nyugodjon, illetve a nemzeti jogtól függően megszakadjon, ha valamely versenyhatóság intézkedést fogad el a kártérítési kereset alapjául szolgáló versenyjogi jogsértéssel kapcsolatos vizsgálat vagy eljárás tekintetében. A nyugvás legkorábban a jogsértést megállapító határozat jogerőre emelkedése vagy az eljárás egyéb módon történő befejezése után egy évvel érhet véget.

Végezetül kiemelendő, hogy az Amerikai Egyesült Államok több évtizedes hagyományai mellett sem mehetünk el a téma vizsgálódása során, hiszen ott már egy működő rendszerrel találkozhatunk. Véleményem szerint a csoportperek alkalmazásával javíthatnánk a bírósághoz fordulási statisztikán, valamint az ott már bevált módszerek hazai, illetve uniós jogba való átültetésével jelentős eredményeket érhetnénk el a kartellekkel szembeni fellépés területén.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] BLUTMAN LÁSZLÓ: *Az Európai Unió Joga a gyakorlatban*. 2010, HVG-ORAC, Budapest.
- [2.] GOMBOS KATALIN: A versenyjog legújabb fejleményei – európai uniós kitekintéssel. In GOMBOS KATALIN (szerk.): *A versenyjog legújabb fejleményei Európai uniós kitekintéssel*. 2017, Dialóg Campus Kiadó, Budapest.
- [3.] JÓKAY ÉS TÁRSAI ÜGYVÉDI IRODA: *Hatályba lépett a kartellkárosultakról szóló EU irányelv*. 2015. <http://jokay.eu/hatalyba-lepett-a-kartellkarosultakrol-szolo-eu-iranyelv/> (2018. 03. 04.)
- [4.] KOPÁCSI ISTVÁN: A magánjogi és közjogi jogérvényesítés viszonya. *Versenytükkör* 2017/2., 53.
- [5.] MISKOLCZI BODNÁR PÉTER: A kartellezők egyetemleges felelőssége az okozott kárért a Kártérítési irányelv alapján. *Versenytükkör* 2017/2.
- [6.] ZAVODNYIK JÓZSEF: Egyensúlyemelés. A versenyjogi kártérítési irányelv átültetésének egyes kérdései. *Versenytükkör* XII/IV., 58.
- [7.] A Tanács 1/2003/EK rendelete (2002. december 16.) a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról.
- [8.] Az Európai Parlament és a Tanács 2014/104/EU irányelve (2014. november 26.) a tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról, HL L 349, 5.12.2014, p. 1–19.
- [9.] Zöld Könyv az EK versenyszabályainak megsértésére alapított kártérítési perekről COM (2005) 672. (2005. 12. 19.)
- [10.] Fehér Könyv az EK versenyszabályainak megsértésére alapított kártérítési perekről COM (2008) 165. (2008. 04. 02.)
- [11.] Magyarország Alaptörvénye.
- [12.] 2017. évi CXXIX. törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény, valamint az azzal összefüggő egyes törvényi rendelkezések módosításáról.
- [13.] 1996. évi törvény a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról (továbbiakban Tpv.t.)

Az állam és a diplomáciai jog összefüggései

Salvador Neto Luis

Károli Gáspár Református Egyetem
Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola
e-mail: salvador.neto.salvador@gmail.com

Absztrakt

A diplomáciai jog érvényesítése során az állam nemzetközi szinten az érdekeit védve és állampolgárai nevében lép fel. A diplomácia jogintézményéről azt mondhatjuk, hogy egyike az állam nemzetközi igényérvényesítési lehetőségeinek. Azonban ha az elemzés mögé tekintünk, a nemzetközi szokásjog egyik leginstabilabb, de egyben legkomplexebb jogintézményével találjuk szembe magunkat. Kétségtelen, hogy a II. világháború után az új történelmi viszonyoknak megfelelő jogi alapokat a diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961. évi bécsi egyezmény rögzítette. A nemzetközi szokásjog szabályai így csak azokra a kérdésekre irányadóak, melyeket a kodifikációs szerződések kifejezetten nem szabályoznak. A diplomáciai jog kodifikációja során kibontakozott számos vita ellenére a dolgozatban a jogirodalom és a joggyakorlat áttekintését követően egy dolog mindenképpen vitathatatlan: a diplomácia jogintézményének van relevanciája a jelenlegi nemzetközi jogban.

kulcsszavak: állam, balti államok, diplomácia, Európai Unió, Oroszország,

1. BEVEZETÉS

Tekintettel a tanulmány véges terjedelmére, célszerűnek tartottam, ha jelen munkámban a világ kapcsán felmerülő problémákra koncentrálok, és ezen a szinten taglalom az állam és a diplomáciai jog kapcsolatát. A téma leszűkítése mellett szóló érveim a következők: véleményem szerint jól érzékelhető a nemzetközi viszonylatokban, hogy a nagyhatalmak befolyásukat milyen eszközökkel próbálják meg növelni, szemléltetni. Ezen eszközök körében egyre inkább megjelenik az erőszak, a hatalom fitogtatása. Az erő fitogtatása pedig felveti a nagyhatalmak pozíciójának és kapcsolatának átrendeződését, s az ebből fakadó problémákat is. Már a kiindulópont is érdekes, hiszen mi készíti arra az államot, hogy állami érdekek nevében vállalja egy nemzetközi kockázatot? A saját jogai érvényesítése, vagy valamiféle kötelezettség az állampolgárságával rendelkező egyén irányában? Milyen feltételek teljesítésével kerülhet sor a diplomáciai jog érvényesítésére? Ezeknek a kérdéseknek a megválaszolása is mindenképpen a dolgozat célkitűzései közé tartoznak.

Az Európai Unió, Oroszország és a NATO kapcsolatának átalakuló képére például jó példa megítélésem szerint a balti államok biztonságpolitikai kérdése. Bár itt jegyezném meg, hogy egyáltalán nem mondható új jelenségnek, hogy az orosz politika számára fontos kérdés legyen a határon túli oroszok helyzete, ugyanakkor némi változás tűnik fel az orosz politikában ezt érintően. Ezzel párhuzamosan pedig a balti államok térsége kiemeltté vált biztonságpolitikai szempontból.¹ A biztonságpolitika gondolatából kiindulva nélkülözhetetlenek tartom a diplomáciai törekvéseit.

Kutatómunkám során szeretném elemezni és feltárni azokat a magyar és nemzetközi állásfoglalásokat, amelyek alátámasztják a jog kulcsszerepét az államközi probléma hatásaira való megoldásban. Mindezekből következtetni lehet arra, hogy valóban szükség van-e a diplomáciával kapcsolatos ismeretek tájékoztatásának intenzitására a világban, különös tekintettel az államok sajátosságaira. A magyar és nemzetközi szakirodalom legnagyobb része, amikor a diplomácia, a nemzetközi kapcsolatok és a globális problémákat tárgyalja, elsősorban az államokra, a jogra és a nemzetközi szervezetekre fókuszál.

2. AZ ÁLLAM ÉS DIPLOMÁCIAI JOG KAPCSOLATA AZ ÁTALAKULÓ VILÁGRENBEN

2.1. Állam fogalom meghatározása

Az állam egy meghatározott területen élő népesség felett gyakorolt közhatalomként írható le. „Az államterület, mint jogi fogalom középpontjában a területi felségjog áll. Eszerint egy adott területen az államot illeti meg a legfőbb jogi hatalom, vagyis az a lehetőség, hogy megalkossa az adott területen érvényes jogrendszert és érvényesítse annak szabályait. Ebben az értelemben a felségjog területi főhatalmat jelent. E hatalom közjogi értelemben teljes, nemzetközi jogi értelemben pedig kizárólagos. A teljesség azt jelenti, hogy aki az állam területén tartózkodik, ideértve az idegen állampolgárokat is, az állam joghatósága alá tartozik, függetlenül attól, hogy személyi státusza szerint mely állam gyakorolhat felette hatalmat. A főhatalom mindig kizárólagos és negatív.”²

Az állam nemzetközi kapcsolatokban betöltött szerepével és funkciójával, valamint lehetőségeivel, korlátaival számos szakirodalom foglalkozik. „A nemzeti

¹ CZIRJÁKRÁHEL: *A Balti országok helyzetképe a XXI. században – A balti államok különleges biztonságpolitikai helyzete*. <http://www.geopolitika.hu/hu/2016/10/04/a-balti-orszagok-helyzetkepe-a-xxi-szazadban-a-balti-allamok-kulonleges-biztonsagpolitikai-helyzete/> (2018. 03. 16.)

² NAGY PÉTER: *Az Európai Unió államisága*. [http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/dr_nagy_peter-az_europai_unio_allamisaga\[jogi_forum\].rtf](http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/dr_nagy_peter-az_europai_unio_allamisaga[jogi_forum].rtf) (2018. 03. 18.)

érdekérvényesítés tekintetében elsődleges jelentősége van a realista irányzat téziseinek. A realizmus alapvetése szerint a nemzetközi politika az önérdekeiket követő államok interakcióiból épül fel.³ Maradva a realista felfogásnál, ennek értelmében az állam számára a hatalom birtoklása a döntő tényező. Ebből következik, hogy az államok a diplomáciában is a legfőbb célként szeretnék érvényesíteni a hatalom, a hatalmi képességek gyarapítását. Az államok egymással versengenek a biztonságért, a piacokért, valamint a befolyásért. „Az államok külpolitikájában a szuverenitás és a biztonság pozicionális vonatkozások, az állam e két fogalom adaptálása révén saját létezésének szavatolására törekszik.”⁴ Az államok között fennálló aktív diplomáciai kapcsolat feltételezi az államelismerést, valamint a diplomáciai kapcsolat felvételét. Bár e kettő elméletileg különbözik, a gyakorlatban egybeesik. Amennyiben az állam elismer egy másik államot, fel is veszi vele a diplomáciai kapcsolatot, mivel az elismerés nem öncél, hanem a nemzeti érdek szolgálatát célozza. Abban az esetben, ha korábban nem történt volna formális elismerés, a diplomáciai kapcsolat felvétele pótolja azt, lévén hallgatólagos elismerésnek minősül.⁵ Fontosnak is tartom kiemelni a nemzet, az autonómia és a szuverenitás fogalmát. A német eredetűnek számító kultúrnemzet fogalmán olyan közösséget ért a szakirodalom, amely közösségre a tartós együttélés, a közös történelmi múlt, valamint a területi, gazdasági, nyelvi kulturális egység és a kultúrában megnyilvánuló közös lelki sajátosságok, illetve értékrend jellemző.⁶ Ezt a fogalmat az orosz kisebbségre értem a baltikumban. „Az autonómia a kisebbség belső önrendelkezését jelenti, a legmagasabb jogi státust, amelyet egy kisebbség egy államban elérhet. Így a nemzeti kisebbségek politikájának lényegi eleme olyan – közigazgatási vagy egyéb területi – egységek megteremtése, amelyek keretében a kisebbséghez tartozóknak valódi esélyük van dönteni az őket érintő kérdésekről.”⁷ „A szuverenitás főhatalmat jelent. (...) A belső szuverenitás azt jelenti, hogy egy meghatározott területen élő népesség felett a szuverenitás birtokosa gyakorolja vagy gyakorolhatja a legfelsőbb hatalmat; a külső pedig azt, hogy a szuverenitás alanya a nemzetközi életben önálló hatalomként lép fel és önállóan jár el. A belső oldal így a főhatalmi jellegre utal, a külső pedig az önrendelkezésre.”⁸ A szuvereni-

³ VASS MÁRIA ÉVA: *Nemzeti érdekérvényesítés a multilaterális diplomáciában*. PhD-értekezés. 2002, Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Budapest, 18.

⁴ Uo. 23.

⁵ KOVÁCS PÉTER: *Nemzetközi közjog*. 2011, Osiris Kiadó, Budapest. http://www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/2011_0001_520_nemzetkozi_kozjog/index.html (2018. 03. 18.)

⁶ A. GERGELY ANDRÁS – GELSEI GERGŐ – GERGELY VERA – HORVÁTH VERA: *Nemzeti és etnikai kisebbségek*. http://mek.oszk.hu/03400/03477/pdf/6_etnikai.pdf (2018. 03. 18.)

⁷ KÁNTOR ZOLTÁN: Autonómia: cél vagy eszköz? *Századvég* 82. 2016/4. sz. 6.

⁸ NAGY PÉTER: *Az Európai Unió államisága*. [http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/dr_nagy_peter-az_europai_unio_allamisaga\[jogi_forum\].rtf](http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/dr_nagy_peter-az_europai_unio_allamisaga[jogi_forum].rtf) (2018. 03. 18.)

tás és az autonómia fogalmakat azért tartottam relevánsnak, mert ezekhez fontos kérdések kapcsolódnak a dolgozat további részében.

Az átalakuló világrendben, miközben az unió a kihívásokra összpontosít (mint például a migráció, az etnikai konfliktusok, a szegénység, a környezeti ártalmak), addig az USA a külső fenyegetéseket tartja szem előtt. Ez a fajta különbség egyesek számára kulturális vagy filozófiai eltérésre vezethető vissza, de mások szerint ez sokkal inkább képességbeli kérdés. Azaz, az unió sokkal inkább képes megoldani például az etnikai konfliktusokat, a környezeti ártalmakat, ezért ezekre összpontosít – ezeket ugyanis jó eséllyel el lehet intézni politikával és pénzzel. Az unió a problémák kezelésében a békés megoldásra törekszik, a tárgyalást és a diplomáciát részesíti előnyben – szemben a kényszerítés eszközeivel.⁹ Ugyanakkor a két ellentétes viszonyulás a migrációhoz több esetben is diplomáciai feszültségek forrását jelenti.

3. DIPLOMÁCIA FOGALOM MEGHATÁROZÁSA

A nemzetközi közjog történetének kutatása során láthattuk, hogy az államközi kapcsolatok alakításában kezdettől fogva szerepet játszottak az uralkodók megbízottai, akik elkészítették a nemzetközi szerződéseket. Az ókori görög társadalomban hozták létre az első diplomáciai levéltárat, kidolgozták a diplomácia nyelvezetét és a diplomáciai képviselők különleges jogállását.

A nyílt konfliktusok egyre több ízben vetik fel az államok szuverén jogát és a jog által szabott határokat. Ez azonban sok esetben további feszültségforrásként jelentkezik. Amennyiben a diplomáciát úgy határozzuk meg, mint a nemzetközi kapcsolatok menedzsmentjét, illetőleg az állami külpolitikák végrehajtásának eszközét, úgy „arra hatnia kell a mindenkori nemzetközi rend fejlődési tendenciáinak. Különösen így van ez a bipolaritás felbomlása óta eltelt másfél-két évtizedben, amelynek széles körű és mélyreható változásai az első, illetve a második világháború utáni évek alapvető világrend-módosulásaihoz foghatók.”¹⁰ Ezenfelül úgy is meghatározható a diplomácia fogalma, mint „az államok külpolitikájuk békés módon való megvalósításáért kifejtett tevékenysége. Ugyanakkor azt az intézményt is jelenti, amelynek révén az államok e sajátos tevékenységüket végzik. Így szélesebb értelemben magában foglalja az államfő, a kormányfő, a külügyminiszter, a külügyminisztérium és a diplomáciai szolgálat szerteágazó külföldi szervezetét, azaz az állandó diplomáciai és konzuli képviseleteket, a különleges

⁹ KAGAN, ROBERT: *Édenkert és hatalom*. 2007, Zrínyi Kiadó, Budapest, 2007, 8–38.

¹⁰ NYUSZTAI LÁSZLÓ: *A diplomácia néhány új vonása az új világrendben*. 2009, 3. http://elib.kkf.hu/ewp_09/2009_2_01.pdf (2018. 03. 16.)

missziókat (ad hoc diplomácia), s a nemzetközi szervezetek melletti állandó képviselőket.”¹¹

A diplomácia az államok azon tevékenységeként is leírható, „amellyel nemzetközi kapcsolatainkban külpolitikai céljaik elérése törekszenek. Az államok a diplomácia segítségével védik jogaikat és érdekeiket külföldön.”¹² A diplomácia rendeltetéséről a szakirodalom a következőket jegyzi meg: az egyik és egyúttal ez a legfontosabb szerepe a diplomáciának, hogy megelőzze a konfliktusokat, vagy békésen rendezze azokat, ezeken felül az együttműködés előmozdítása szintén a diplomáciai feladatok közé sorolható.¹³ A diplomáciai kapcsolatok vonatkozásában a legfontosabb kodifikációs egyezmény az 1961. évi Bécsi Egyezmény, ami alapvetően az államok egymáshoz telepített diplomáciai képviselőire vonatkozó jogszabályokat foglalja össze.¹⁴

4. AZ 1961. ÉVI BÉCSI EGYEZMÉNY JELENTŐSÉGE

A 20. században megtörtént a diplomáciai és a konzuli kapcsolatok jogának kodifikációja, melynek következtében az államok általában a hatályos nemzetközi szerződéseket alkalmazva végzik a diplomáciai és a konzuli munkát. Az 1961. évi Bécsi Egyezmény egy univerzális szerződés, mivel a nemzetközi közösség szinte valamennyi tagja a szerződés részesévé vált. Jogi szempontból a konszenzusos döntéshozatal nem sérti az állami szuverenitást. Tény, hogy a II. világháború után az új történelmi viszonyoknak megfelelő jogi alapokat a diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961. évi Bécsi Egyezmény rögzítette. A nemzetközi szokásjog szabályai így csak azokra a kérdésekre irányadóak, melyeket a kodifikációs szerződések kifejezetten nem szabályoznak. A nemzetközi jog ezen területén megvalósított kodifikáció eredményei a jogforrásokban jelennek meg, például a Bécsi Egyezmény, amely többek között az állandó diplomáciai képviselőkről szól, szabályozza a diplomáciai kapcsolatok felvételét, a képviselő tagjainak kinevezésével, a megbízás megszűnésével, a diplomáciai feladatokkal kapcsolatos kérdéseket, valamint a diplomáciai képviselő és a képviselő tagjainak kiváltságait és mentességeit.

A 1961. évi Bécsi Egyezmény szerint a kiváltságok és mentességek célja, hogy biztosítsa a diplomáciai képviselőeknek mint államok képviselőinek feladatuk

¹¹ HÓCZA DIÁNA: *Migráció a diplomáciai tevékenységben*. 2015, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 6.

¹² Diplomácia. <http://2010-2014.kormany.hu/hu/kulugyminiszterium/eu-ketoldali-kapcsolatokert-es-kulturalis-diplomaciaert-felelos-helyettes-allamtitkarsag/felelossegi-teruletek> (2018. 03. 15.)

¹³ Uo. 5.

¹⁴ KOVÁCS PÉTER: *Nemzetközi közjog*. 2011, Osiris Kiadó, Budapest. http://www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/2011_0001_520_nemzetkozi_kozjog/index.html (2018. 03. 18.)

eredményes teljesítését. A kiváltságok és mentességek megsértése esetén joghatóság mentén lehet fellépni, mellyel az államok élhetnek. Felvetődik a kérdés, hogy a jövőben a diplomáciai védelem területén valóban az államoknak kell-e fellépni, vagy célszerűbb uniós hatáskörbe rendelni a joghatóság intézményét.

A diplomácia a nemzetközi jog hatálya alá tartozik, a nemzetközi jogalanyok kapcsolatát szabályozza. Diplomáciai feladatok ellátása esetén az 1961-es Bécsi Egyezmény az irányadó, a közös európai védelmi modellről az EUMSz. 23. cikke rendelkezik, míg a Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma az 1965. évi 22. törvényerejű rendeletben hirdette ki a kapcsolódó jogszabályt.

A diplomáciai mentesség segíti a küldő állam képviselőjének megfelelő ellátását. A mentesség fogalmi köre viszonylag heterogén, függ a személy státuszától. A diplomáciai képviselő mentes a fogadó állam büntető joghatósága alól, illetve néhány kivételtől eltekintve a fogadó állam polgári és államigazgatási joghatósága alól is. Azaz alapvetően a küldő állam jogosult joghatóságként eljárni, feltéve hogy nem mond le a joghatósági mentességről. Joghatóság kérdésében az Európai Unió speciális szerepet tölt be.

Az államok szuverenitásuk alapján tetszőlegesen ruházhatják fel az EU-t hatáskörökkel. Emellett az unió alapszerződesei speciális felhatalmazásokat tartalmaznak (például harmadik országgal történő szerződéskötés), így az EU nemzetközi jogalanyiságából következő általános cselekvési jogosultsága eleve kizárt. A probléma másik részét az jelenti, hogy az unió polgársága lényegesen eltér a védelem alapjául szolgáló állampolgársági jogviszonytól. Állampolgárság esetén az egyén és állam között fennálló kölcsönös védelmi és hűségviszonyból adódik a védelem biztosítása, ami az uniós polgárság esetében hiányzik, az állampolgárság esetén fennálló szoros kapcsolat az EU esetében lazább.¹⁵

5. ÁLLAMKÖZI KAPCSOLATOK HATÓEREJE

Az állam a diplomácia révén törekszik külpolitikai céljainak megvalósítására. Az államok között hatályos és fenntartandó kapcsolatok alakították ki az egymás közötti viszony szabályait, hozták létre a nemzetközi jogot, ami egyidős az államok eredetével. Kezdetben az államok között szinte csak háborús vonatkozás volt, a nemzetközi jog szabályai is ennek megfelelően elsősorban a háborúskodást intézték. Ezt követően a történelem folyamán kialakultak a magatartási szabályok mind a háborús összecsapások idejére, mind a békés viszonyok ápolására. Tehát a nemzetközi együttműködés valamilyen formája mindig jelen volt a történelem során.

¹⁵ STOTROST, CHRISTIAN: *Diplomatischer Schutz durch EG und EU?* 2005, Duncker & Humblot, Berlin, 44–45.

Meg kell jegyeznünk, hogy a nemzetközi kapcsolatok külső szerveinek működésére és jogállására vonatkozó szabályokat mindenekelőtt a következő generális többoldalú nemzetközi szerződések tartalmazzák, például a diplomáciai kapcsolatokról szóló 1961. évi Bécsi Egyezmény, a konzuli kapcsolatokról szóló 1963. évi Bécsi Egyezmény, az államok egyetemes jellegű nemzetközi szervezetekben való képviseléről szóló 1975. évi New York-i egyezmény.

Mindennek nem utolsósorban a diplomáciának biztonságpolitikai szerepe is van. Valódi változtatásokra az állam diplomáciai védelemmel kapcsolatos döntéseinek abszolút diszkrecionális jellegénél van szükség. Hiszen ma már egyértelmű, hogy az állam nem vagy nemcsak a saját jogait érvényesíti a diplomáciai tevékenység gyakorlása során, hanem az állampolgárok jogai is védelemhez jutnak. Ennek fényében pedig a diplomáciai törekvésekkel kapcsolatos döntések meghozatalánál az egyén érdekeit is figyelembe kell venni, legyen szó a kiválasztott módszerről, az államközi kapcsolatokról, vagy egyáltalán arról, hogy gyakoroljon-e és érvényesítsen-e az állam diplomáciai jogot.

6. BALTI ÁLLAMOK ÉS OROSZ DIPLOMÁCIA

Alig vitatható, hogy a diplomáciai jognak hosszú ideig a nemzetközi szokásjog¹⁶ volt a jogforrása, napjainkban azonban a diplomáciai kapcsolatok joga szerződéses alapon áll. A diplomácia a szakirodalom szerint kétféle rendeltetéssel bír. Legfontosabb szerepe: a konfliktusok megelőzése, s ehhez kapcsolódóan a békés rendezés. Ezek mellett az együttműködés előmozdítása úgyszintén a diplomáciai feladatok közé sorolható.¹⁷ Diplomáciai jog akkor lép be az államok kapcsolatába, ha diplomáciai kapcsolatba lépnek egymással.

A Szovjetunió szétesésével nagyobb lélekszámú orosz és oroszul beszélő volt szovjet állampolgár rekedt azokon a területeken, amelyek már kívül estek az Orosz Föderáció politikai határain. S miközben a szovjet vezetés a nem orosz területen lévő atomarzenállal, a volt szovjet hadsereg anyag- és eszköztárának részarányos felosztásával volt elfoglalva, lényegesen kevesebb figyelmet kaptak a határon kívül rekedt emberek, azoknak a sorsa így rendezetlen maradt. Ennek ellenére azért az azóta világosan kiderült, hogy az orosz vezetés mind ez ideig nem tudta feldolgozni a mai orosz határokon kívül rekedt oroszokkal és orosz ajkúakkal szemben elkövetett bűnöket, nem mondhatjuk azt se, hogy a nemzetiségi megbékélés hivatalos politikává vált volna Oroszországban.¹⁸ Tehát, mit befolyásolhat egy állam?

¹⁶ <http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc2.cgi?docid=96500022.TVR> (2017. 11. 10.)

¹⁷ HÓCZA: i. m. 5.

¹⁸ ÉBERT LÁSZLÓ: Gondolatok a határon túli orosz anyanyelvű diaszpóra kialakulásáról és problémáiról. *Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás* 2014/1. szám, 63–68.

Valós-e az orosz vezetés diplomáciai aggodalma a kisebbség kapcsán a balti kisállamokban? A kisebbségi jogok megsértésére adott orosz válasz milyen diplomáciai fogadtatásra számíthat? Ezek a kérdések miként képződnek le a Baltikumban?

A kisebbség, valamint a többség kapcsolata ma jellemzően nem egyértelműen jó vagy rossz, hanem inkább úgy fogalmazhatunk, hogy a mindennapi élet terén vannak olyan területek, ahol sok konfliktus keletkezik a vélt vagy valós különbségek okán, illetve vannak olyanok is, ahol egyáltalán nem vetődik fel probléma. A felmerülő konfliktusokat többek között hatalmi és gazdasági egyenlőtlenségek okozzák. A hatalmi egyenlőtlenségek egyik kézzelfogható megnyilvánulása, amikor a különböző népcsoportok tagjai nem ugyanazokkal a jogokkal rendelkeznek, vagy bár névlegesen mindenkinek egyenlő jogai vannak, ez a gyakorlatban nem érvényesül. Amennyiben pedig valakit a nemzetisége miatt hátrányos megkülönböztetés ér, azzal diszkriminálódik.¹⁹ Van-e erre befolyása Oroszországnak mint államnak? Milyen képet látunk ebben a kérdésben a diplomácia szintjén? Oroszország az egyik oldalról nézve jogosan védelmezi az orosz kisebbséget, akik a Baltikumban „ragadtak”, ugyanakkor felvetődik, hogy mint állam milyen befolyása van erre, és a Baltikum kisállamainak mindezzel párhuzamosan milyen jogai vannak? Visszatekintve az elmúlt évekre, láthatjuk Oroszország nemzetközi kapcsolatainak átrendeződését, a nagyhatalmak viszonyának milyenségét, a különböző diplomáciai és gazdasági szankciókat.

A 21. század második évtizede Oroszország, valamint az észak-atlanti térség államainak viszonyának jelentősen romlását hozta magával. Idevonatkozóan kiemelt példaként említeném az ukrán válságot, mivel ez felvetette az európai államok biztonsági kérdését, s ezzel befolyással bírt az orosz–EU diplomáciai kapcsolatokra is. Mindazonáltal fontos szempont az ukrán konfliktus kapcsán az is, hogy ez nem csak Európa számára jelent biztonsági kérdést, az USA is érintett a szövetségi kötelekek miatt. De példaként említhetjük Grúzia megtámadását is, ami már az új hidegháború kérdését is felveti. A Balkán régióját ma már úgy is jellemezhetjük, mint új hidegháborús frontvonalat. A feszültség mára nem csak politikai síkon érzékelhető. A NATO és Oroszország kapcsolatának feszültsége katonai síkon is látható. Emiatt számomra kiemelt kérdés, hogy ebben az egyre feszültebb nemzetközi helyzetben milyen szerepe lehet a diplomáciának és milyen jogok érvényesülhetnek az államok szintjén. Mind az EU és Oroszország kapcsolatában, mind az USA–orosz kapcsolatokban jelen vannak bizonyos szankciók. Így például az orosz szankciókra (amerikai diplomaták kiutasítása) válaszul Amerika is szankciókat alkalmazott 2017-ben. A két nagyhatalom kapcsán erőteljesen felvetődik az erőpolitika veszélye is, ami értelemszerűen befolyásolja a katonai

¹⁹ A. GERGELY ANDRÁS – GELSEI GERGŐ – GERGELY VERA – HORVÁTH VERA: Nemzeti és etnikai kisebbségek. 2004, 104–105. http://mek.oszk.hu/03400/03477/pdf/6_etnikai.pdf (2018. 03. 18.)

erőviszonyokat. Példaként említhető a nukleáris fegyverkezés, valamint a hibrid-háború. Mindezek globális következménye nem elhanyagolható tényező a jövőt illetően. Ugyanakkor az államok szuverén joga dönteni a fegyverkezésről, betartva a nemzetközi jog szabályait.

Oroszország számára 1991 után, ugyan csak egy rövidebb ideig, de problémát okozott, hogy szárazföldi határainak 80%-a felett nem bírt szerződéses érvénnyel, továbbá már akkor is komoly aggodalmakra adott okot Moszkvában az új államok területén maradt orosz állampolgárok helyzete. Ez utóbbi probléma ma is lényeges kérdésként alakítja a nemzetközi diplomáciai kapcsolatokat.²⁰ E kapcsolatokban a fegyverkezési verseny folytatása is érdekes kérdés. Az USA például ezt ma már elsősorban a terrorizmusra vezeti vissza. Az európai nagyhatalmak toleranciáját az orosz erőfitogtatásra ugyanakkor sokan gyengeségként értékelik, és nem fogadják el válaszul a kulturális, történelmi magyarázatot. Az amerikaiak, mivel erősebb hatalmat képviselnek, így érthető okból, alacsonyabb toleranciaszinttel viseltetnek a terrorizmus iránt, ami még érzékelhetőbbé vált szeptember 11-e után. Miközben az unió a kihívásokra összpontosít (mint például a migráció, az etnikai konfliktusok, szegénység, környezeti ártalmak), addig Amerika a külső fenyegetéseket tartja szem előtt. Ez a fajta különég egyesek számára kulturális vagy filozófiai eltérésre vezethető vissza, de mások szerint ez sokkal inkább képességbeli kérdés. Azaz az unió sokkal inkább képes megoldani például az etnikai konfliktusokat, a környezeti ártalmakat, ezért ezekre összpontosít – ezeket ugyanis jó eséllyel meg lehet oldani politikával és pénzzel.

Az orosz külpolitika reagált az aktuális nemzetközi folyamatokra. Egy azonban mit sem változott, az Európa Ház-koncepció, ami Mihail Gorbacsov nevéhez kapcsolódik. Az orosz álláspont 2015 óta van jelen erőteljesebben a nemzetközi politikában és diplomáciában. Ekkor született az a beadvány, amelyben azt vizsgálta az orosz főügyészség, hogy jogszerű volt-e az egykori szovjet hatóságoknak az az 1991-es döntése, melynek értelmében elismerték Lettország, Litvánia és Észtország kiválását a Szovjetunióból, s ezzel a balti államok függetlenségét. A beadvány alapját az szolgáltatta, hogy 1991. szeptember 6-án az államtanács úgy ismerte el Litvánia, Lettország és Észtország körülbelül egy évvel korábban kinyilvánított függetlenségét, hogy kezdeményezte volna a Szovjetunió alkotmányának megfelelő módosítását. A beadvány tervezete érthető okokból negatív fogadtatásra lelt az Európai Unióban.²¹ Az azóta eltelt időben az orosz vezetés több ízben is jelezte a diplomácia szintjén a balti kisállamok visszakebelezésének tervét.

²⁰ TAKÁCS GERGELY: „Cold War Light” The (neo) containment of sovereign democracy. In GRÜNHUT ZOLTÁN – VÖRÖS ZOLTÁN (szerk.): *Az átalakuló világtrend küszöbén*. 2013, IDResearch Kft./Publikon Kiadó, Pécs, 83–113.

²¹ Újra vizsgálhatják a Baltikum függetlenségét Oroszországban. http://hvg.hu/vilag/20150630_baltikum_fuggetlenseg_orszorszag (2018. 03. 19.)

A balti államok hontalan lakosaival kapcsolatban összességében azt is el kell mondani, hogy esetükben Oroszország egy könnyített eljárás keretében (6 hónap) lehetővé teszi, hogy orosz állampolgárrá váljanak.²² Bár a balti államok orosz lakosságának mintegy negyede élt ezzel a lehetőséggel, ez nem jelentkezik abban, hogy politikai jogaikkal is élnének Oroszországban.²³

Az orosz kisebbség helyzetét illetően Észtország ugyan gondoskodik a kisebbségek kulturális autonómiájáról, ellenben az orosz nemzetiség jogait illetően azért némi aggodalom merül fel. Ennek hátterében a következők állnak. Észtország 1993-ban fogadta el a nemzeti kisebbségek kulturális autonómiájával kapcsolatos törvényt, melyet egyesített bizonyos alkotmányos kikötésekkel és később az 1995-ös észt nyelvtörvénnyel (ez utóbbit 1999-ben kiegészítettek). Ezek összességében garantálják a kulturális autonómia bizonyos fokát az Észtországban élő kisebbségek számára. Legalábbis, ha összességében vizsgáljuk a kisebbségek helyzetét. Ha ellenben az orosz nemzetiséget nézzük, akkor már más helyzet tárul elénk. Az észt törvények ugyanis nem biztosítják az oroszok számára a kettős állampolgárságot, mellyel megkülönböztetik, hátrányos helyzetbe hozzák őket, tehát diszkriminálják. Az orosz kisebbség hátrányos megkülönböztetésének hátterében két tényező áll. Az egyik az, hogy a Szovjetunió nem ismerte el Észtország függetlenségét, a másik pedig az, hogy Oroszország fenyegetést jelent Észtország „etnikai karakterére” nézve. Ez utóbbi, megjegyzem, egy eléggé elfogadott nézet a nemzeti viszonylatokban. Szemben az orosz lakossággal, a kizárólag észt állampolgárságot valló nemzeti kisebbségek számára az észt törvények a kulturális autonómia számos formáját biztosítják. Ilyen jog például, hogy az egyén megőrizhesse etnikai identitását. E jog célja az, hogy a nemzeti kisebbségek számára lehetővé tegye a saját nyelvű oktatást, továbbá hogy a szólásszabadsággal saját nyelvükön éljenek, illetőleg hogy gyakorolhassák saját szokásaikat és hagyományaikat.²⁴

A diplomáciai befolyásnak köszönhetően azzal, hogy az észt kormány aláírta az Európa Tanácsnak a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményét 1995-ben (a belső jogba történő implementálást követően végül 1998-ban lépett hatályba), az észtországi kisebbségek a nemzetközi jog védelme alá kerültek, ennek ellenére ma is igazolható, hogy a nemzetiségek diszkriminációja megmaradt. A nemzetiségi törvény ugyanakkor az oroszoknak is megadta a zsidók, a németek és a svédek mellett a kulturális önkormányzatok alakításának jogát, más kisebbségnek ellenben minimum 3000 tagot kell számlálni ehhez. A kulturális önkormányzatok alapításának joga abban a tekintetben is fontos az orosz kisebbség szá-

²² DEÁK ANDRÁS: Orosz diaszpóra a posztsovjét térségben. *Régió, Kisebbség, Politika, Társadalom*, 11. évfolyam 2000/1. szám. 158–166.

²³ MITROVICS MIKLÓS: *Oroszország és a kettős állampolgárság*. Kézirat. 2005, Állampolgárság Európában, Europa Institut, Budapest, 135–141.

²⁴ TKACIK, MICHAEL: Az autonómia formáinak jellegzetességei. 82. 2016/4. sz. 17–18.

mára, hogy intézményeket, iskolákat hozhatnak létre.²⁵ Az észtek a függetlenség elnyerése óta több lépést is tettek a kisebbség integrációjának elősegítéséért, ez többek között a diplomáciának köszönhető. Az már más kérdés, hogy ez milyen formában valósul meg. Az tény, hogy 1998-ban létrehozták az Integrációs Alapítványt, majd 2000-ben megszületett az Állami Integrációs Program is, aminek célja a társadalmi és nemzeti instabilitás felszámolása. Az észti kisebbségi politikát jól mutatja a program megfogalmazása. Főbb célként ugyanis azt jelölték meg, hogy elő kell segíteni a nyelvi integrációt, valamint az észti nyelv elsődlegességét, miközben meg kell őrizni a kultúrák sokszínűségét is. Megőrizni a sokszínűséget, miközben az orosz nyelvet háttérbe szorítják, illetve lényegében elnyomják. További érdekesség, hogy a programban az észti társadalom szintjén kívánják növelni a társadalmi-gazdasági integrációt és a lehetőségeket, a képességek gyarapítását a munkaerőpiacon. Az észti társadalomnak azonban nem minden kisebbségi tagja, hiszen nem mindenki nyerte el az állampolgárságot. Így viszont épp az a réteg marad ki az intézkedésekből, ami jelentősebb hátrányban van a társadalomban az állampolgárság hiánya miatt.²⁶

A kisebbségi nyelvhasználat több ízben is visszaköszön a diplomáciai kommunikációban. Ezzel a kérdéssel több, kisebbségi jogokat biztosító nemzetközi dokumentum is foglalkozik, ami Észtországra is érvényes, tekintettel uniós tagságára. A kisebbségek védelmét illetően fontos egyezménynek számít az EU diszkriminációellenes politikájának alapja, értve ezen az 1981-ben kiadott, a regionális nyelvek és kultúrák közösségi Chartájáról, valamint az etnikai kisebbségek jogainak Chartájáról szóló határozatot, az Arfé-jelentést. Ez a jelentés meghatározza, hogy „az Európai Parlament elkötelezett Európa népei közötti szorosabb egység megteremtése és élő nyelveik megőrzése iránt, a sokszínűségekre építve, hogy közös kulturális örökségüket gazdagítsák és tegyék sokszínűvé”.²⁷ Az 1981-es nemzetközi határozat felkérte a tagállamok nemzeti és helyi szintű hatóságait arra, hogy biztosítsák a regionális nyelvek és kultúrák hivatalos tanrendi oktatását, ennek szintje az óvodától az egyetemig terjed, ugyanakkor ez a dokumentum nem az egyes nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek anyanyelvének használatát biztosítja, hanem a hatálya alá tartozó nyelveket jelöli meg. Ezzel kapcsolatban az is megemlítendő, hogy a határozatban nem individuális vagy kollektív jogokat sorolnak fel,

²⁵ MARÓTI DÁVID: A kisebbségek helyzete Észtországban a rendszerváltozás után. http://www.grotius.hu/doc/pub/RKUKRK/2014-03-22_maroti_david_a-kisebbségek-helyzete-esztorszagban.pdf (2018. 03. 21.)

²⁶ MÓROZ RITA: Az orosz kisebbség helyzete Lettországban és Észtországban. In SIMON ZOLTÁN (szerk.): *Utak és tévutak. Tanulmányok Közép- és Kelet-Európa közelmúltjából és jelenéből.* 2014, E.F.O. Kiadó, Százhalombatta, 164.

²⁷ VIZI BALÁZS: Az Európai Unió és a kisebbségi nyelvek. In KÁNTOR ZOLTÁN – MAJTÉNYI BALÁZS (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről.* 2005, Rejtjel Kiadó, Budapest, 318–333.

s nem a személyek jogait védik, hanem kifejezetten Európa történelmi regionális és kisebbségi nyelveit írják le a jogalkotók. Ez a határozat azért is fontos, mivel a későbbi állásfoglalások ennek a határozatnak a szellemiségét tükrözik, illetve ennek tartalmát árnyalják.²⁸

Tény, hogy a hűvös orosz–kisállami viszony nemcsak a külkapcsolatokban, a diplomáciában, hanem a kisebbség kezelésében is megnyilvánul.²⁹ Az orosz diplomácia azt hangsúlyozza, hogy „Oroszország tiszteletben tartja a demokratikus társadalom értékeit, beleértve az emberi szabadság és jogok tiszteletét. A saját feladatait abban látja, hogy a nemzetközi jogi normák alapján az egész világon elérje az emberi szabadság és jogok tiszteletét. Megvédje a határon túli honfitársak és oroszországi polgárok érdekeit és jogait a nemzetközi jog alapján és a kétoldalú egyezményekkel.”³⁰ Mindemellert az orosz vezetés élni kíván a diplomáciai jog lehetőségeivel annak érdekében, hogy megvédje állampolgárait. Véleményem szerint a tárgyalt téma egyértelműen kivetnivalót hagy maga után a kisebbségi jogok szintjén, amire a diplomácia szintjén is reagálni kell. Itt jegyezném meg, hogy „a kis államok külpolitikája a nagyhatalmak nyomásának való ellenállásra, területi integritásuk és függetlenségük megőrzésére irányul, valamint nemzeti értékeik és érdekeik megőrzésének biztosítására.”³¹ Tapasztalható, hogy a diplomáciai védelem jogintézményével kapcsolatban eszközölt változtatások mindig az államok gyakorlatában jelentek meg először. Hiszen az államok azok, akik megtagadhatják egy esetben a diplomáciai védelem gyakorlását, a saját álláspontjukkal igazolva azt, az államok azok, akik a nemzetközi szinten diplomáciai védelmet gyakorolnak, felvonultatva a lehetséges eszközöket, és az államok nemzetközi ügyeiben alakulnak azok a feltételek, melyek meghatározzák a diplomáciai védelem szabályait. Így tehát a szükséges változtatásokat az államok gyakorlatában kell végrehajtani. Mindehhez segítséget jelenthet az Európai Unió egységesítő mechanizmusa az állampolgárokat megillető védelem jogát illetően, hiszen lehet, hogy csak a konzuli védelemre való jogosultság megteremtésével, de gyakorlatuk újragondolására készítette az államokat, a jogosultság, társadalmi érdekek, egységes és tényleges gyakorlat igények fényében.³²

²⁸ TAKÁCS GERDA: A német nemzetiségi oktatás rendszere napjainkban. *Neveléstudomány* 2013/2., 76–89.

²⁹ SZILÁGYI JUDIT: Észtország az Európai Unióban. In BALOGH MARGIT (szerk.): *Diszciplínák határain innen és túl*. 2007, MTA Társadalomkutató Központ, Budapest, 486.

³⁰ MITROVICS: i. m. 135.

³¹ VASS: i. m. 66.

³² SCHIFFNER IMOLA: A diplomáciai védelem a nemzetközi jogban. PhD-értekezés, Tézisek. 2010, Szegedi Tudományegyetem, Szeged, 6.

7. DIPLOMÁCIAI VÉDELEM RÖVIDEN

Itt említeném meg a diplomáciai védelem fogalmát, melyen egy államnak azon jogosultságát értjük, hogy állampolgárai érdekében fellépjen egy másik állammal szemben.³³ További fogalomként említem a téma kapcsán a jogos elvárás elvét, amelynek értelmében jogos elvárása egy állampolgárnak, hogy ne hagyják őt cserben egy másik államban.³⁴ A diplomáciai védelem alapvetően egy fikción alapul. A diplomácia keretén belül az egyént ért sérelmeket úgy kezeli, mintha adott esemény az egyén állampolgársága szerinti állam jogát sértené meg, amely így feljogosítást nyer, és nemzetközi szinten érvényesítheti igényeit.³⁵ A jogi fikció egy jogalkalmazási eszköz, mely az olyan helyzeteket kívánja áthidalni, amelyekre még nincs szabály, de az élethelyzet megkívánná a szabályozását. Ez előrevetíti azt a tényt is, hogy a jogi fikcióra addig van szükség, míg adott kérdés kapcsán nem változik a jogi szabályozás.

A jogi fikció technikáját tekintve egy átalakító mechanizmus, mely egy másik helyzetre vonatkozó szabályokat alkalmaz, feltételezve, a két helyzet azonosságát, egészen addig, míg a jogi szabályozás nem rendezi adott helyzet kérdését.³⁶ A diplomáciai jogban a jogi fikció olyan időszakban jelent meg, amikor az egyén érdekében kizárólag az állam léphetett fel a nemzetközi jog területén, kvázi pótolva a jogsértett egyén perlési jogosultságának hiányát.

8. ÖSSZEGZÉS ÉS KÖVETKEZTETÉSEK

A diplomáciai jog klasszikus megközelítése néhol megreformálásra szorul, de az alapok egyértelműek. A diplomáciai törekvésekre az államhoz köthető állampolgárok védelme érdekében is sor kerül, amennyiben a nemzetközi jogsértés elkövetett állam nem orvosolja az elkövetett jogsértést. Az sem kétséges azonban, hogy a diplomáciai jog és diplomácia védelem már nem az a kizárólagos jogvédelmi eszköz, melyen keresztül az egyének nemzetközi jogvédelmet nyerhetnek. A diplomáciai jogszabályozásának tekintettel kell lennie az emberi jogok közvetlen igényérvényesítést biztosító védelmi mechanizmusaira, és a nemzetközi kap-

³³ HARGITAI JÓZSEF: Az állampolgárok védelmének nemzetközi jogi kérdései. In BRAGYOVA ANDRÁS (szerk.): *Nemzetközi jog az alkotmányban*. 1997, KJK, Budapest, 142.

³⁴ SCHIFFNER IMOLA: Jog vagy kötelezettség – avagy a diplomáciai védelem az államok gyakorlatában. *De iurisprudencia et iure publico* 2010. 4. évf. 2. sz. 55–83.

³⁵ Draft Articles on Diplomatic Protection with commentaries, United Nations, 2006. <http://www.refworld.org/pdfid/525e7929d.pdf> (2018. 06. 24.)

³⁶ ANNEMARIEKE VERMEER-KÜNZLI: As If: The legal fiction in Diplomatic protection. *The European Journal of International Law* vol. 18 no. 1. EJIL 2007. <http://www.ejil.org/pdfs/18/1/220.pdf> (2018. 10. 16.)

csolatok által kínált hatékony jogorvoslati eszközökre is. A diplomáciai jog attól válik releváns és aktív jogintézménnyé, hogy az államközi kapcsolatok eszközévé válik, vagy az általános szabályokat és a jogintézmény integráns részét képező fel-tételeket teremtve minden politikai, gazdasági és kulturális érdekeltég védelméül szolgál.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1.] A. GERGELY ANDRÁS – GELSEI GERGŐ – GERGELY VERA – HORVÁTH VERA: Nemzeti és etnikai kisebbségek. 2004, 104–105. http://mek.oszk.hu/03400/03477/pdf/6_etnikai.pdf (2018. 03. 18.)
- [2.] ANNEMARIEKE VERMEER-KÜNZLI: As If: The legal fiction in Diplomatic protection. *The European Journal of International Law* vol. 18 no. 1. EJIL 2007. <http://www.ejil.org/pdfs/18/1/220.pdf> (2018. 10. 16.)
- [3.] CZIRJÁK RÁHEL: A Balti országok helyzetképe a XXI. században – A balti államok különleges biztonságpolitikai helyzete. <http://www.geopolitika.hu/hu/2016/10/04/-a-balti-oroszagok-helyzetkepe-a-xxi-szazadban-a-balti-allamok-kulonleges-biztonsagpolitikai-helyzete/> (2018. 03. 16.)
- [4.] DEÁK ANDRÁS: Orosz diaszpóra a posztsovjet térségben. *Régió, Kisebbség, Politika, Társadalom*, 11. évfolyam, 2000/1. szám. 158–166.
- [5.] Diplomácia. <http://2010-2014.kormany.hu/hu/kulugyminiszterium/eu-ketoldali-ka- pcsolatokert-es-kulturalis-diplomaciaert-felelos-helyettes-allamtitkarsag/felelosse- gi-teruletak> (2018. 03. 15.)
- [6.] Erős fegyverkezésbe kezdtek a balti országok az orosz fenyegetés miatt. https://www.szatmar.ro/Eros_fegyverkezésbe_kezdték_a_balti_oroszagok_az_orosz_fenyegetes_mia- tt/hirek/69240 (2018. 03. 20.)
- [7.] ÉBERT LÁSZLÓ: Gondolatok a határon túli orosz anyanyelvű diaszpóra kialakulásáról és problémáiról. *Pro Publico Bono Magyar Közigazgatás*, 2014/1. szám, 63–68.
- [8.] HARGITAI JÓZSEF: Az állampolgárok védelmének nemzetközi jogi kérdései. In BRAGYOVA ANDRÁS (szerk.): *Nemzetközi jog az alkotmányban*. 1997, KJK, Budapest, 142.
- [9.] HÓCZA DIÁNA: *Migráció a diplomáciai tevékenységben*. 2015, Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Budapest, 6.
- [10.] KAGAN, ROBERT: *Édenkert és hatalom*. 2007, Zrínyi Kiadó, Budapest, 8–38.
- [11.] KÁNTOR ZOLTÁN: Autonómia: cél vagy eszköz? *Századvég* 82. 2016/4. sz. 6.
- [12.] KOVÁCS PÉTER: Nemzetközi közjog. 2011, Osiris Kiadó, Budapest. http://www.tan- konyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/2011_0001_520_nemzetkozi_kozjog/index.html (2018. 03. 18.)
- [13.] MARÓTI DÁVID: A kisebbségek helyzete Észtországban a rendszerváltozás után. http://www.grotius.hu/doc/pub/RKUKRK/2014-03-22_maroti_david_a-kisebbs- gek-helyzete-esztorszagban.pdf (2018. 03. 21.)
- [14.] MITROVICS MIKLÓS: *Oroszország és a kettős állampolgárság*. Kézirat. 2005, Állam- polgárság Európában, Europa Institut, Budapest, 135–141.

- [15.] MÓROCZ RITA: Az orosz kisebbség helyzete Lettországbán és Észtországbán. In SIMON ZOLTÁN (szerk.): *Utak és tévutak. Tanulmányok Közép- és Kelet-Európa közelmúltjából és jelenéből*. 2014, E.F.O. Kiadó, Százhalombatta, 164.
- [16.] NAGY PÉTER: Az Európai Unió államisága. [http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/dr_nagy_peter-az_europai_unio_allamisaga\[jogi_forum.\].rtf](http://www.jogiforum.hu/files/publikaciok/dr_nagy_peter-az_europai_unio_allamisaga[jogi_forum.].rtf) (2018. 03. 18.)
- [17.] NYUSZTAI LÁSZLÓ: A diplomácia néhány új vonása az új világrendben. 2009, 3. http://elib.kkf.hu/ewp_09/2009_2_01.pdf (2018. 03. 16.)
- [18.] Újra vizsgálhatják a Baltikum függetlenségét Oroszországban. http://hvg.hu/vilag/20150630_baltikum_fuggetlenseg_orszorszag (2018. 03. 19.)
- [19.] SCHIFFNER IMOLA: Jog vagy kötelezettség – avagy a diplomáciai védelem az államok gyakorlatában. *De iurisprudentia et iure publico* 2010. 4. évf. 2. sz. 55–83.
- [20.] SCHIFFNER IMOLA: A diplomáciai védelem a nemzetközi jogban. PhD-értekezés, Tézisek. 2010, Szegedi Tudományegyetem, Szeged, 6.
- [21.] STOTROST, CHRISTIAN: Diplomatischer Schutz durch EG und EU? 2005, Duncker & Humblot, Berlin, 44–45.
- [22.] SZILÁGYI JUDIT: Észtország az Európai Unióban. In BALOGH MARGIT (szerk.): *Diszciplínák határain innen és túl*. 2007, MTA Társadalomkutató Központ, Budapest, 486.
- [23.] TAKÁCS GERDA: A német nemzetiségi oktatás rendszere napjainkban. *Neveléstudomány* 2013/2. sz. 76–89.
- [24.] TAKÁCS GERGELY: „Cold War Light” The (neo) containment of sovereign democracy. In GRÜNHUT ZOLTÁN – VÖRÖS ZOLTÁN (szerk.): *Az átalakuló világrend küszöbén*. 2013, IDResearch Kft./Publikon Kiadó, Pécs, 83–113.
- [25.] TKACIK, MICHAEL: Az autonómia formáinak jellegzetességei. 82. 2016/4. sz. 17–18.
- [26.] VASS MÁRIA ÉVA: Nemzeti érdekérvényesítés a multilaterális diplomáciában. PhD-értekezés. 2002, Budapest Közgazdaságtudományi és Államigazgatási Egyetem, Budapest, 18–66.
- [27.] VIZI BALÁZS: Az Európai Unió és a kisebbségi nyelvek. In KÁNTOR ZOLTÁN – MAJTÉNYI BALÁZS (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. 2005, Rejtjel Kiadó, Budapest, 318–333.

ENGLISH LANGUAGE SESSION

Reasons of the Formation of Deviant Behaviour Among Youngsters Aged 12-16 Years

Folta, Dóra

Széchenyi István University
Postgradual Doctoral School of Law and Political Sciences
e-mail: dora.folta@gmail.com

Abstract

It is regrettable that signs of deviant behaviour emerge in younger and younger ages among youngsters all over the world. Mental diseases, harmful addictions, getting to the edge of society, quitting society or dislocating from it have become very common. In my study I am going to investigate the deviant behaviour of youngsters between the age of 12-16; I also aim at discovering the reasons of deviant behaviour with analyzing family status and the circle of friends. The research focuses on youngsters as they are open to innovative ideas, susceptible to unusual things, so to say, they are curious. Curiosity, desire and trying out new things are special characteristics and can move someone forward in scientific life and education, however, it can also be dangerous if it is accompanied with deviance. The situation is even more interesting if youngsters wish to try out everything by themselves and do not believe elder people at all. I am going to analyze my experiences with youngsters in the light of the above mentioned thoughts.

Keywords: *deviance, alcohol, drugs, suicide, sexual deviance*

1. INTRODUCTION

Among others, the operation of human societies is possible because cohabitation is harmonized by generally accepted rules. During the course of history smaller and bigger communities all established their written or spoken acts, and more and more differentiated societies formed an increasing number of sophisticated legal systems. If there is too much difference between the social standpoint and the legal system, it does not form an ideal situation: it basically means that behavioral rules formed by law do not meet the ethical standpoint of the society, which strengthens the resistance against legal norms. In this anomic state deviance emerges which cannot be matched to the norms of the given community.¹

¹ KELEMEN L.: *Joghallgatók a jogról*. 2009, Sprinter Kiadói Csoport, 8–10.

Anomy is a sociology which understands the violence of norms prevailing in societies as deviance, it uses the definition of lawlessness to describe such phenomenon like crime, alcoholism and drug addiction. Deviance can cause serious damages in a society: problems can be financial loss, threat, broken career or loss of career. We especially have to pay attention if this behavior affects a child or a youngster.²

It is sad that sings of deviant behavior emerge among youngsters in an even younger age worldwide.³ Mental disorders, bad habits, getting to the edge of society, leaving society or dislocating from it have become more common. In this study I analyzed the deviant behavior of youngsters between the age of 12-16, together with their family status and circle of friends, and my aim is to discover the reasons of deviant behavior.⁴

My study focuses on youngsters. The reason why I narrowed it down was that they are the ones open for new ideas, they are more susceptible for unusual things, they are curious. Curiosity, desire and trying out new things can bring someone further in scientific life and education, however, it can be dangerous if it is accompanied by deviance. The situation becomes even more interesting that youngsters want to try everything out themselves and do not believe older people at all. Considering these, I want to analyze my experiences gained during dealing with this topic.

2. LITERATURE OVERVIEW

In order to understand how the route to the deviant behavior of youngsters is formed, I will try to analyze and present the wide circle of national publications. In this chapter I would like to clear the definition and function of deviance.

2.1 *The definition and function of deviance, the deviant behavior*

Deviance is a complex word; it comes from the Latin word *devia*. It's meaning is deflection, deviating from the right route. It is a form of behavior which is judged by the majority of society and leads to an institutional reaction as it differs from all time social schemes of behavior, it is a problem of integration.⁵

² ROSTA ANDREA: *A deviáns viselkedés szociológiája*. 2007, Loisir Könyvkiadó, Budapest–Piliscsaba, 30–44.

³ FLECK ZOLTÁN: *Szociológia jogászoknak*. 2004, Napvilág Kiadó, Budapest, 230–232.

⁴ ESZENYI M.: *Deviáns ifjúsági szubkulturák és művelődési lehetőségeik*. 2005, Miskolc–Budapest, 17.

⁵ ROSTA: i. m. 30–44.

Social norms are such prescriptions which mark the right and to be followed one from the possible behaviors, if someone does not adhere to it a sanction is contemplated and often even applied. These expectations are as old as society itself as there is no human society without social norms.⁶ Hence these prescriptions are rules of behavior which provide an interpretation, adaptation basis for all members of the given society. In a given society all types of norms prevail next to one another. There are written legal norms which violence is punished by the state with coercive measures. The violence of moral norms, traditions, ethic rules and fashion rules is punished by the contempt of several members of the given society.

The social living together of people is possible because most of them adhere to the accepted norms of the given society. However, it happens that certain members of the society violate these norms and this kind of behavior is called deviance. Every behavior is deviant which alters from the accepted norms of the given society, however, these expectations can be different by societies and ages. The definition of deviance has a central element which is not adhering to social norms.⁷ However, social norms change in space and time as well, therefore, we can only say that a certain behavior is deviant in case it violates Norms of a certain social system in a given period of time. I myself would supply this definition with that I would tighten it to a given place as well, as geographical distances and cultural differences may also cause differences regarding acceptance.

Society can express its negative reactions with various mechanisms against unwanted phenomenon. Starting from public authority that is criminal law prohibition, it can cover nonstate, common reaction as well. However, we must note that a social reaction to a given behavior is not predictable.⁸ On the other hand, sanctions implemented by public authority are predictable as changing them often would lead to legal uncertainty. Social discrimination does not change from one day to another either, the judgement of a social behavior can be said to be quite firm, I believe.

Therefore, forms of behavior considered deviant always change depending on societies and ages. In their age society treated revolutionists, pioneers of scientific thinking, people renewing religions as deviant, furthermore, pioneers of fashion, taste, habits and culture were often regarded as deviant as well. Therefore, deviance can be summed up with the following criteria: it is a normative requirement

⁶ SZILÁGYI PÉTER: *Jogi alaptan*. 2014, Elte Eötvös Kiadó, 142–145.

⁷ ANDORKA RUDOLF: *Bevezetés a szociológiába*. 2006, Osiris Kiadó, Budapest, 568, 598–600, 603–607.

⁸ FLECK: i. m. 230–232.

to consider a behavior deviant that it has to differ from norms accepted by society, the second criteria is of statistical nature, according to which deviance can only affect a smaller proportion of society.⁹

3. POSSIBLE REASONS OF THE FORMATION OF DEVIANCE

In this chapter I'm searching for the possible reasons of the formation of deviance, including the norms conveyed by friends and family. By presenting certain forms of deviant behavior I will analyze the possible reasons in more details.

We can establish that acute stress situation is only the direct cause of the start of deviant behavior and in order to put up with it and solve the tension, a healthy person is necessary. In order to have healthy personality socialization, harmonized family background and a good relationship with people from the same age are inevitable. If any of these factors is missing, socialization and problems of personal development may emerge.¹⁰

Youth deviance has objective and subjective reasons as well, which together change the behavior of youngsters. Firstly, we are going to mention the most significant objective reasons which come from the family environment. Family problems belong here: disintegration of the family's balance, divorce, formation of new family relations, the behavior of morally irresponsible parents, financial problems, alcoholic family environment, abusive parents, incorrect raising of children, bad group of friends.¹¹

It is indisputable that the family environment affects the improving individual from a very young age. It provides basic emotional and behavioral patterns to his character, which he brings further in life. Problems in a family can disturb personal development, which can be seen later in childhood or adulthood. In a family environment which provides stability and security, personality – against stress situation – can gain such a protection which may be an assurance in life.¹²

The analysis of risk behavior and factors influencing it shows that as people age, the role of family is more and more replaced by the role of friends. However, belonging to a group of friends has many downsides as well. Being together is many

⁹ PIKÓ BETTINA: A deviáns magatartás értelmezési keretei a biopszichoszociális elmélet tükrében. In PIKÓ B. (szerk.): *A deviáns magatartás szociológiai alapjai és megjelenési formái a modern társadalomban*. 2002, JATEPress Kiadó, Szeged, 9–10.

¹⁰ ANDORKA: i. m. 568, 598–600, 603–607.

¹¹ BAGDY EMŐKE: *Családi szocializáció és személyiségzavarok*. 1977, Tankönyvkiadó, Budapest, 5–18.

¹² MECHANIC D.: Adolescents at risk. *Journal of Adolescent Health* 1991, 12. évf., 8. szám, 638–643.

times accompanied by applying risk factors.¹³ The best friend effect is especially strong, which means that the effect, norm brought by the best friend, like smoking or consuming alcohol is the strongest. For youngsters schemes of their friends become stronger and stronger, while the role of family decreases.¹⁴

During puberty the frames of family socialization are extended by outer relationships and the temptation to have experiences with people from the same age. Teenagers' every endeavor is to finally become adults. This causes turning away from parents and temporarily becoming reserved. Leaving the protection of the family assists temporary loneliness and the strengthening of outer relationships. Youngsters are more likely to enter various groups in this age. This mainly happens because they get that kind of feedback what they need in such groups: they can do here what they can't do in a family. It is not an exaggeration to say that during puberty this group age has more influence on one another than any other social factor. In this age the rules of group conformity has a highlighted role, especially belonging to a certain group contributes to psychosocial improvement, which is strengthened by the acceptance and adhering to common behavioral rules.¹⁵

Therefore, we can note that in their nineties the social effect of contemporaries is much stronger, however, the role of family cannot be left out either as simultaneously with the decrease of family influence the depending on contemporaries increases.¹⁶

4. DEVIANT BEHAVIORS

In this chapter I'm going to analyze the main forms of deviance, which presumably affect the group age investigated by me in this study. After presenting certain deviant behaviors I'm going to analyze the possible reasons of their emergence.

4.1 *Smoking as deviance?*

The most commonly used psychoactive drug is nicotine, which is a chemical material found in cigarettes, cigars and pipe tobacco. In connection with smoking the first emerging question is whether it can be regarded as a deviance at all.

¹³ BAGDY: i. m. 5–18.

¹⁴ SÁRIK E.: Az iskola beteget, avagy az iskola beteg? *Új Pedagógiai Szemle* 2001. június.

¹⁵ CSÍKSZENTMIHÁLYI M. – LARSON L.: *Being Adolescent: Conflict and Growth in the Teenage Years*. 1984, Basic Books, New York.

¹⁶ VITARO F. – BRENDGEN M. – TREMBLAY R. E.: Influence of deviant friends on delinquency: Searching for moderator variables. *Journal of Abnormal Child Psychology* 28. évf., 4. szám, 313–325.

Smoking was a normalized behavior in the 20th century. Smokers were tolerated by nonsmokers, smoking was present in every social-economic group and was done by both genders. The 21st century brought about changes regarding the judgment of smoking, smokers are less and less tolerated, their social area is getting smaller, smoking has become even more stigmatized, it is regarded as an antisocial behavior.

As it is a legal drug, public authority sanctions are not connected to smoking, however, smokers by all means have to consider the negative feelings of the society. Let's just think about that upon entering a public institution the following message welcomes us: do not smoke. Or, let's think about pregnant women who bear their child and still smoke. Fighting against smoking via confining it to national tobacco shops and making it harder to access tobacco strengthens the idea that though it is a behavior which cannot be sanctioned, it is still a contemptible behavior. So the answer is obvious for me: we are talking about a deviant behavior.¹⁷

4.2 The sociology of alcohol consumption and alcoholism

Alcohol is the most spread legal drug. The consumption of alcohol is so common and accepted that it accompanies social life; the consumption of alcohol is not regarded as deviance, though alcoholism is a deviance. Chronic alcoholism is judged by the society, however, getting drug is definitely tolerated on certain occasions.

Alcoholism is a typical symbol of escaping. Its consumption causes euphoria, during which people feel some kind of protection. On the road to alcoholism the first step is getting to know alcohol as a drug, which is followed by the phase of probation. Then comes the usual consumption, then finally the outrageous consumption. The last phase is when addiction emerges, from where there is no way back without help.

For youngsters alcohol is the symbol of adulthood but the consumption of alcohol can have a role of eliminating stress as well – assisting relationships, building them.¹⁸

In connection with dependence especially those people are in danger who are genetically sensitive to the effects of alcohol; in them there is a defect in the diges-

¹⁷ ELEKES Zs.: *Egészségkárosító magatartások és mérési módszerek*. Budapesti Corvinus Egyetem. http://www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/0010_2A_23_Elekes_Zsuzsanna_Egeszsegarosito_magatartasok_es_meresi_modszerek/ch02.html

¹⁸ PIKÓ BETTINA: Az alkoholfogyasztás és az alkoholizmus szociológiája. In PIKÓ B. (szerk.): *A deviáns magatartás szociológiai alapjai és megjelenési formái a modern társadalomban*. 2002, JATEPress Kiadó, Szeged, 130–140.

tion of alcohol, or people who are emotionally unstable, or, alcoholic people in a given family also increases the chances of addiction.

The model and scheme of addiction may be a predisposing factor as people acquire certain types of behavior in a family. If there is no regular drinking in a family then there is no scheme of this type of behavior either. It is a fact that schemes experienced in childhood have extremely strong effect and their significance is only shown later.¹⁹

Complicated childhood, the lack of parents, integration problems or mental damage in childhood are proven to be connected to future alcoholism. Psychological inclination is always some kind of lack of happiness or deficit of happiness and people find compensation in alcohol quickly. People living in stress or are under constraint to have good performance easily choose alcohol as it decreases stress, tiredness and makes one more vivid.

The condition to apply legal consequences against alcoholic people is that the crime has to be committed with relation to the alcohol consumption of the perpetrator.²⁰ Being drunk can have an effect on or can even exclude diminished accountability, it can be regarded as a disorientated state. Nevertheless, in most cases it cannot be regarded as a ground for exemption from punishment if the perpetrator became drunk or disoriented upon his own decision. In this case when determining the degree of criminal sanction, committing a crime whilst being drunk is an aggravating circumstance according to 56. BKv.

Alcoholics and those too who commit a crime while being drunk clearly have to count with the contempt of society.

4.3 Crimes as deviance

Criminality is an umbrella term which includes committing various crimes. Therefore, crimes are components of criminality.

They are such behaviors, predicate offences which solve problems, fulfill needs, in which particular interest emerges in a prohibited way, furthermore, which violate the given norms of a society, in more advanced societies the paragraphs of their criminal code. Paragraph 4 (1) of the criminal code in effect says that “‘Criminal offense’ means any conduct that is committed intentionally or – if negligence also carries a punishment – with negligence, and that is considered

¹⁹ Uo.

²⁰ NAGY FERENC: *A deviancia szociológiája. Intézkedések a büntetőjog szankciórendszerében: Az alkoholistákkal, kábítószer-élvezőkkel szemben alkalmazott jogkövetkezmények.* 2006, Budapest, 217.

potentially harmful to society and that is punishable under this Act.”²¹ From the cited definition it becomes clear that lawmakers do not determine the definition of danger to society but rather actions being danger to society, which clearly refers to that crimes’ basic element is action. Without action no crime emerges, therefore, the precondition of a criminal procedure is a kind of behavior. Action is such a conceptual element which is necessary for every offence and to which further facts of crimes are connected.²²

The breeding of children living in disadvantaged families is accompanied by failures for both families and schools as well. Some families already portray bad socialization patterns for their children: patterns of parents being alcoholics or having mental illnesses, or committing crimes maybe followed by their children, who therefore may become deviant.

When such children go to school – if they attend an educational institution by the given age at all – they already have a disadvantageous situation regarding their social skills and the knowledge compared to their age.²³ These children have bad performance at school; many of them live the institution as a functional alphabet or do not even finish it. This latter fact can contribute to that they get to the periphery of society and become familiar with committing crimes. It is not by chance that the criminality of youngsters is highly concentrated among children with disadvantageous situation.

However, it would be a mistake to think that young perpetrators can only come from such families. The crisis of values accompanying social change has effects in all groups. In our society the only accepted value is material wellbeing, that is, wealth. Most families concentrate their energy on gaining wealth and neglect their family duties. Children in such families grow up lonely and easily get involved with various deviant groups.

The formation of youth deviance is closely connected to childhood threat. Socially disadvantageous situation, the lack of family education, emotional neglect, failure at school, truancy are all such factors which separately or together affect the social improvement of children and youngsters. Committing crimes is not a direct consequence of being threatened, at the same time, every young perpetrator has at least one factor of threat in their past.

In case of committing crimes as deviant behavior we must not disregard the fact that committed crimes only form a small portion of crimes that we know of. As for latent – unknown – crimes, we can primarily get a picture with the help of self-declaration.

²¹ VÁRNAGY E. – VÁRNAGY P.: *A hátrányos helyzet pedagógiája*. 2000, Corvinus Kiadó, 101.

²² BALOGH Á. – TÓTH M.: *Magyar büntetőjog, Általános rész*. 2010, Osiris Kiadó.

²³ GÖNCZÖL K.: A bűnözés társadalmi összefüggései. In GÖNCZÖL–KEREZSI (szerk.): *A deviancia szociológiája*. 1996, Hilschr Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest.

4.4 Sexual Deviances. Homosexuality: deviance?

Under the term sexual deviance those habits are meant which according to the given society's cultural and moral values are prohibited and blameworthy. All societies form various standards, rules and norms for its members' sexual behavior. These norms can be really various based on societies and historical periods.

Sexual norms quickly change in modern societies, so deviances quickly change or even disappear. The decrease of deviant behavior according to my opinion primarily happens because members of the society become even more receptive, so as I have already mentioned, such sexual behaviors which were prohibited a few decades ago are now acceptable and not considered deviant.

In special literature the phenomenon of homosexuality is many times mentioned as a bad and deviant behavior. The acceptance of sexual minority groups today is small, which comes from the great biphobia and homophobia of the society. Biphobia means the denial of bisexuality that is the idea that certain people are attracted to both genders. Homophobia is an irrational fear from being attracted to people of the same gender, as well as hatred felt against homosexuals. As far as I'm concerned, these sexual differences meet the criteria of deviance mentioned by me.

With the criminalization of homosexuality the European Parliament accepted a decision in 1984 in which it ordered member states to cease the sanctioning of those homosexual relationship among adults which happen with their consent. Until 2001, homosexuality was punished in Hungary but the legal harmonization before joining the European Union required that Hungary wishing to join the EU has to keep resolutions of the European Court which are connected to human rights. According to it no gender orientation or sexuality can be the base to differentiate between hetero and homosexuals.

However, there are exceptional cases of sexual deviance today as well which are sanctioned by the lawmaker itself. Its legal policy reason is partly the order of sexual relationships formed in the society, on the other hand, the clarity of family connections. Such factual element – also set in the criminal code – is incest, which punishes the sexual relationships between lineal descendent relatives and brothers or sisters. In the case of other sexual deviances one only needs to count with the contempt of society.²⁴

²⁴ SÁRIK E.: Az iskola betegei, avagy az iskola beteg? *Új Pedagógiai Szemle* 2001. június.

In this chapter I disregarded the analysis of violence in connection with sexual deviances due to its specific and complicated nature. The element of violence shall have serious criminal consequences and the analysis and comparison of more criminal factual elements would be necessary, so the analysis of sexual deviances and connected violence cannot be carried out within the framework of this study.²⁵

5. MATERIAL AND METHODOLOGY

In the following chapter I'm going to introduce the aim of the study and the hypothesis formed by me, as well as the research methodology and the target group, then the questionnaire used during the research.

The target group is classified according to gender, school type and settlement, which is presented with my own chart.

5.1 *The aim of the research, my hypothesis*

In my research I endeavored to get to know the reasons of why deviant behavior is formed in the age group of 12-16.

As far as I'm concerned, most youngsters have already tried smoking, more precisely more women than men.

I suppose that regular consumption of alcohol and drugs is not common among youngsters. However, more of them tried alcohol than smoking.

I believe that in big cities the ratio of smokers and alcoholics is higher than in smaller cities.

I also believe that only a small proportion of women have a sexual life at this age, the ratio is even smaller in the case of men. I believe that the sexual relationship among people from the same gender is really small, if it emerges, it emerges among women.

I think that at least 3/4 of youngsters grow up in a complete family and they are less likely to have deviant behavior than those who grow up in a broken family or in foster homes.

I believe that those youngsters whose friends show deviant behavior are more likely to show such behavior as well than those whose ones whose group of friends who do not really show deviant behavior.

²⁵ PICZIL M.: A bűnözés, mint deviancia. In PIKÓ B. (szerk.): *A deviáns magatartás szociológiai alapjai és megjelenési formái a modern társadalomban*. 2002, JATEPress Kiadó, Szeged, 77–80.

5.2 Research methodology and the target group

The collection of the data was done with a questionnaire edited by me and was based on self-declaration. The target group of the study was adolescents aged 12-16 studying in primary and secondary schools. Participants were students of a primary and secondary school in Pápa, as well as a foster home, and vocational schools in Győr and Budapest.

The questionnaire is mostly based on closed questions which are the characteristics of such questionnaires and greatly help the evaluation as well. In the case of most questions 3-5 answers were given, but respondents also had the possibility to provide their own answer. This was easily understood by them and the results reflect their opinion.

The third diagram presents the grouping of 137 respondents according to gender, school type and settlement.

<i>Background characteristics</i>	<i>Per person</i>	<i>%</i>
<i>According to genders</i>		
Boys	61	44,5
Girls	76	55,4
<i>According to school type</i>		
Primary school	52	37,9
Secondary school	36	26,3
Vocational school	43	31,4
Foster home	6	4,4

<i>According to settlements</i>		
Budapest	24	17,5
Győr	19	13,9
Pápa	94	68,6

After initially talking to headmasters in speech in March, I recorded the data in the calendar year of 2016/17 in April. The headmasters and the respondents as well agreed to cooperate in the research and complete the questionnaire.

The completion happened in the presence of their class teacher, during his/her class. The questionnaire was anonym and generally took for 5 minutes. I personally took over the completed questionnaires from the headmasters.

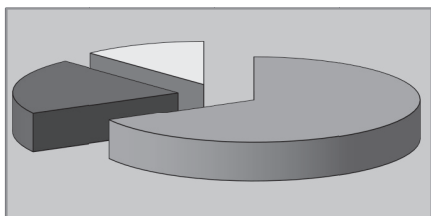
6. RESULTS AND EVALUATION

I am going to present the results of the primary research via analyzing the answers given by youngsters, and I am going to evaluate them compared with my pre-suppositions presented in the previous chapter. The presentation of results is done along the forms of deviant behavior, evaluation is in the order of my hypotheses. It is essential to note that research results only refer to people asked by me.

6.1 *The smoking habits of youngsters*

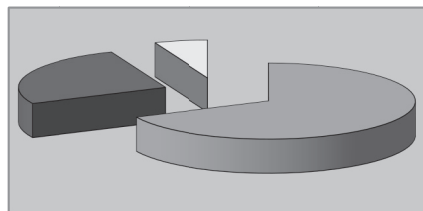
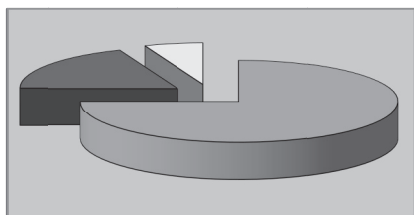
From the totality of answers we can see that 38% of youngsters aged 12-16 haven't tried smoking at all. 62% has already tried it but did not become a regular user, 21% smokes 1-10 cigarettes a day, 12% smokes one pack a day. The research results are presented by the first diagram.

Diagram 1: Frequency of smoking among youngsters



Source: edited by me

During the research I was curious about the distribution according to gender. 60% of men and 46% of women haven't tried smoking at all. 75% of Boys and 68% of girls have tried smoking only once. As for regular smoking, 6-6% became addicted. See the gender distribution on the following diagrams (2nd boys, 3rd girls).



Source: edited by me

Most of them smoke their first cigarette between the ages 12-15 (61 youngsters) and 5 of them already smoked before the age of 12. 52 students confessed that they did it out of curiosity, 14 because of their group of friends, 2 did it under pressure. I would like to highlight some answers. A youngster smoked because he was depressive. Another one wanted to decrease the stress, while others simply wanted to harm themselves.

Based on the analysis classified into places we can see that 56% of youngsters in Pápa haven't tried smoking yet. 68% of smokers in Pápa have already tried it once, 19% smokes 1-10 cigarettes a day, 13% smokes 1-20 cigarettes per day. 15% of youngsters in Győr don't smoke at all, 55% has tried it once, 35% smokes maximum 10 cigarettes per day, 10% smokes 1-20 cigarettes per day. 45% of youngsters in Budapest haven't smoked yet, 71% tried it once, 29% smokes 1-10 cigarettes per day and nobody is a regular smoker.

I also searched answer to the question that how they can get a cigarette and from what can they buy it. As an optional question not everyone gave answer so I won't analyze it but I would like to highlight some answers. Most smokers either buy cigarette from their pocket money or they parents know about it and buy the cigarette for their children. It is also obvious from the answers that youngsters either make their older brother or friend to buy cigarette for them, or they even ask complete strangers on the street.

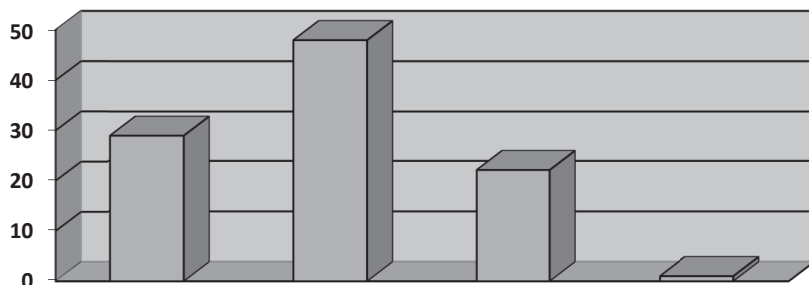
6.2 Alcohol consumption of youngsters

From the totality of answer we can see that 21% of youngsters aged 12-16 haven't tried alcohol at all. Among boys this ratio is 27%, while among girls it's 15%. It is obvious that more youngsters have tried alcohol than smoking.

The majority of students consumed alcohol for the first time between the ages of 12-15 (84 youngsters), 13 students (7 boys and 6 girls) consumed alcohol before the age of 12. 67 students said that they tried it out of curiosity, 20 because of their friends and 2 consumed alcohol because they were forced to do so. As for genders 40% of boys and 55% of girls consumed alcohol try out of curiosity. The group of friends influenced 13% of boys and 15% of girls. Constraint influenced 1-1% of boys and girls.

In the case of 108 youngsters who have already tried alcohol I also wanted to know how often they consume alcohol. 48% said to be occasional consumers, 22% drinks during parties at weekends, and almost 1% drinks day by day. 29% have only tried alcohol once, mainly during a family celebration. I would like to highlight one answer; one respondent consumes alcohol due to his/her mental state.

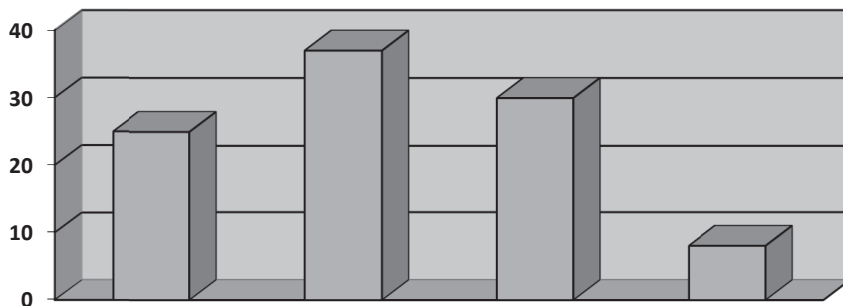
Diagram 4: Alcohol consumption habits of youngsters (Source: edited by me)



Tried it once: 29%, Occasional consumer: 48%, At parties: 22%, Daily consumer: 1%

Diagram 4 presents the alcohol consumption habit of youngsters: how many percentages tried it only one time, how many of them say to be occasional consumers, how many said to consume alcohol during parties and how many are daily consumers. As for the type of alcohol youngsters gave various answers. 27% of boys mainly drink beer, 13% drinks wine, 3% champagne, 1% vodka. As an individual answer I would highly tatratea, which is a unique tea liquor made from herbals and only contains natural elements. 30-30 of boys and girls drinks spirits and beer, 32% wine, 5% champagne. In totality 25% drinks spirits, 37% beer and 40% wine.

Diagram 5: Types of alcohol consumed by youngsters



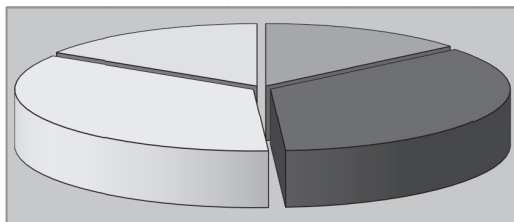
Spirits: 25%, Beer: 37%, Wine: 30%, Other: 8%

On the 5 diagram I present alcoholic drinks consumed by youngsters. As for distribution based on settlements 87% of youngsters living in Budapest has already tried alcohol. 45% of boys and 12,5% of girls have tried it. As for youngsters living in Győr, 21% haven't tried alcohol at all. 73% of youngsters in Pápa have tried it, 23% of boys and 21% of girls haven't tried it yet.

6.3 Sexual habits of youngsters

During my research I also investigated the sexual habits of youngsters. 21% of the respondents have sexual life. The start of sexual life is about the age of 14-15, 35-35% of respondents had their first sexual experience at that age. 17% had it after the age of 16 and 14% before the age of 14. 24% of youngsters having sexual life is boys.

Diagram 6: Age group of youngsters having sexual life

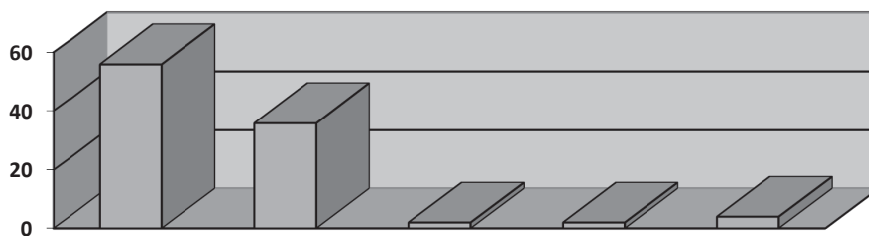


We have to raise special attention to youngsters living at the youth hostel in Pápa where all boys responding had a sexual life, one of them had it with a person from his own gender. Diagram 6 presents the ages of youngsters having sexual life.

6.4 Family legal status of youngsters

The basic aim of the study was to discover emergence of the deviance and its reasons among youngsters aged 12-16. Hence, questions connected to the legal status of family are crucial. Based on the answers I discovered that only 56% of them lives in a complete family, 36% live with their mother, 2% with their father and 2% with another family member. 4% lives in an institution. Diagram 7 presents data connected to the youngsters' family legal status.

Diagram 7: Youngsters' family legal status



Complete family: 56%, Living with mother: 36%, Living with father: 2%, Living with another family member: 2%, Living in an institution: 4%

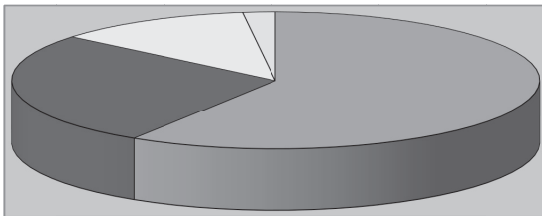
71% living in a complete family said to have a good relationship with their parents, according to 26% their relationship is quite good, the remaining 3% said to have a poor relationship with their parents despite of the whole family picture. Those ones living in a single parent family with their mother without exception said to have an excellent or quite good relationship. The question covered parents living together with their children or exercising parental rights, the relationship with the parent living separately was not covered. Only one youngster confessed to have a poor relationship with his/her mother. Among youngsters living with another family member – presumably grandparents – only one confessed to have a poor relationship and one to have very bad. I would like to mention the relationship of youngsters living in an institution separately. Among the boys who provided answer to this question 3 confessed to have very good, good and quite poor relationship, while all girls said to have quite poor relationship with their parents.

In order to discover the reasons of deviance we have to analyze the ratio of youngsters smoking and consuming alcohol based on whether they live in a complete family, a single parent family or in an institution. It is a fact that among 30% of youngsters living in complete families, 51% living in a single parent family and 66% living in an institution smoke. The ratio of those consuming alcohol is higher, 61% living in a complete family, 76% living in a single parent family and 83% living in an institution consume alcohol.

6.5 Crimes connected by youngsters

One form of deviance is criminality, so with the questionnaire I also wanted to shed light on crimes committed by youngsters. Only 15% of respondents said to have committed crimes before. 17% of them live in a complete family and 83% in an institution. The most common crimes committed by youngsters are assault, which makes 59% of committed crimes. It is followed by shoplifting with 27% and by fight with 12%. The last one is pick pocketing with 2%. Diagram 8 contains the presentation of crimes committed by youngsters.

Diagram 8: The distribution of crimes committed by youngsters

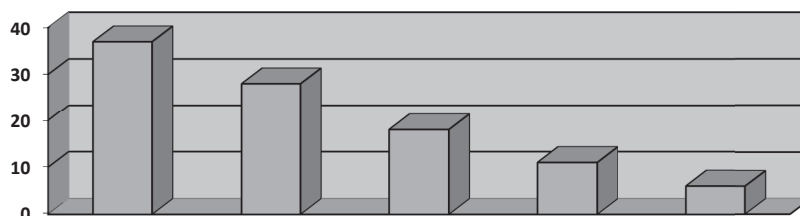


Battery: 59%, Shoplifting: 27%, Group fights: 12%, Pickpocketing: 2%

6.6 Youngsters' group of friends

Besides the role of families – especially among teenagers – the group of friends is also decisive. In the formation of behavioral patterns differing from social – and sometimes even legal – norms friends also have a crucial role. In the biggest percentage – 37% – good students presented themselves, they were followed by friends who smoke with 28%. The next in the line are regularly absent friends with 18% and finally friends not finishing their studies with 11%. The remaining 6% contains those friends who have already had an issue with the police or have used drugs before. From the received data it is obvious that youngsters growing up in a complete family are more likely to have friends who are good students (52%), than regarding those who grow up in a single parent family, who are more likely to have friends with deviant behavior (63%). Diagram 9 presents how many youngsters have friends who are good students, smoke, are regularly absent, do not finish their studies or already had an issue with the police.

Diagram 9: Percentile distribution of the group of friends of youngsters



7. EVALUATION OF THE RESEARCH RESULTS

Based on youngsters participating in the research I can conclude the followings.

7.1 My hypothesis in connection with smoking

More than half of youngsters aged 12-16 has already tried smoking. The youngest age is between 12 and 15. Decisive role was played in their decision by curiosity and friends. Most students do not smoke. All together 28 students say that they are regular smokers, they smoke 1-10, 1-20 cigarettes per day. According to my hypothesis most students have already tried smoking, and it has been proven. In the case of boys 40%, in the case of girls 54% has already tried smoking; addiction for both genders is 6-6%. According to my hypothesis that more girls smoke than boys it is true in a sense that more of them has tried out smoking but the addiction is the same with regards to both genders.

7.2 My hypothesis connected to the consumption of alcohol

79% of respondents have tried alcohol, most of them between the ages of 12 and 15. Curiosity and friend played a great role in their decision. Most youngsters drink alcohol at parties or during family celebrations. Only 1% said to consume alcohol regularly, more precisely, on a daily basis. The most popular alcohols among youngsters are spirits, which is followed by beer and wine. Spirits are the most popular among girls as well.

My hypothesis according to which most youngsters are not regular alcohol consumers was proven. 79% of them have tried alcohol, which ratio was 62% with regards to smoking. So my hypothesis that more of them have tried alcohol than cigarette was also proven.

7.3 Deviance is higher in bigger cities

As far as I'm concerned, youngsters get less attention in big cities than in smaller ones. They can get alcohol and cigarette much more easily there as big cities are more impersonal. Also, opportunities to party are also bigger. 44% of respondents living in Pápa, 85% living in Győr and 55% living in Budapest have already tried smoking. As for the consumption of alcohol, the first ones the line are teenagers living in Budapest, as 87% of them has already tried alcohol. They are followed by Győr with 79% and finally by Pápa with 73%.

My hypothesis that in big cities there is a bigger chance for deviance is true but as for smoking not Budapest but Győr is on the first place.

7.4 Hypothesis connected to sexual life

The research proved that 21% of respondents have already had a sexual encounter and 24% of them are boys. Only one boy said to have sexual relationship with the same gender.

My hypothesis that a small percentage of youngsters have a sexual life in this age is true. I was also reassured in that more girls have a sexual life than boys. As for sex with the same gender I was right in that it is extremely rare. I rather thought that girls have sexual encounter with the same gender, especially those who live in an institution as due to the lack of love and attention they find security on each other's company. However, I was wrong in that.

7.5 The connection of family legal status and deviance

My hypothesis that 3/4 of youngsters grow up in a complete family was proven wrong, as sadly the research showed that this ratio is only 56%, a slightly more than a half.

On the other hand, my hypothesis that youngsters living in a complete family are less likely to show deviant behavior is true. This hypothesis was supported: 15% of youngsters have committed crimes before and from this 17% was committed by youngsters living in a complete family and 83% by youngsters living in a single parent family or in institutions.

7.6 Friends and deviance

Here we have to note that they have at least as much impact on the improvement of youngsters as the stable family background. It is proven by the data of the questionnaire which presents that youngsters living in a complete family are more likely to have friends who are good students than those living in a single parent family or in an institution.

Therefore, my hypothesis that those youngsters who have deviant friends are more likely to show deviant behavior than those who have fewer friends with deviant behavior is true.

8. SUMMARY

In my research work I analyzed the smoking habits, drinking habits, family legal status and group of friends of youngsters in order to understand why deviance emerges among them. This was my main goal to discover along with finding out the possible reasons of the emergence of deviance.

I believe that it is important to highlight that indicators, ratios and hypotheses only refer to the data analyzed that is, youngsters asked by me. The research paper does not contain possible solutions for the handling and prevention of deviance, it only tried to discover the possible reasons of its emergence.

As far as I'm concerned, preventing threat, social deviance, becoming a consumer, tackling threat and handling it would be primary aim. The key factor of prevention is the education of how to love a normal family life, education about mental hygiene which could prevent youngsters who are lonely and would like to have relationships from getting to the edge of society. The formation of deviant behaviors is much more easier to prevent than to handle.

As the result of the research we can conclude that youngsters living in a single parent family are more likely to show deviant behavior than in those families where children have a mother and a father role model as well.

I believe that the above statement is not too general as I came to this conclusion after analyzing the certain deviances – according to genders and settlements. Special literature also supports that social support can have a great effect on the health behavior of youngsters.

The situation is even worse in the case of those youngsters who live in an institution and only see a role model from educators working there, but the notion of family model providing security and love for them is missing so they show deviant behavior more easily.

As for teenagers their group of friends is much more decisive as youngsters aged 12-16 are more likely to show behavior differing from general.

As a summary I can say that I cannot name a single reason as the cause of deviant behavior among youngsters. Many factors can influence our lives but we can determine that the role of family and group of friends is decisive. Searching for risks may tempt youngsters to try out bad habits, which phenomenon can be strengthened by their group of friends, while good relationship with parents can weaken it or neutralize it.

SPECIAL LITERATURE

- [1.] ANDORKA, R.: Bevezetés a szociológiába [Introduction to sociology.]. 2006, Osiris Kiadó, Budapest, 568, 598–600, 603–607.
- [2.] BAGDY, E.: Családi szocializáció és személyiségzavarok [Family socialization and personality disorders.]. 1977, Tankönyvkiadó, Budapest, 5–18.
- [3.] BALOGH, Á. – TÓTH, M.: Magyar büntetőjog [Hungarian criminal law.], Általános rész [General part.]. 2010, Osiris Kiadó
- [4.] BELOVICS, E. – GELLÉR, B. – NAGY, F. – TÓTH, M.: Büntetőjog I, Különös rész, A 2012. évi C. törvény alapján [Hungarian criminal law I, Special part, based on Act C of 2012.]. 2014, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
- [5.] ELEKES, Zs.: Egészségkárosító magatartások és mérési módszerek [Behaviours harming health and methods of measuring them.]. Budapesti Corvinus Egyetem. http://www.tankonyvtar.hu/en/tartalom/tamop425/0010_2A_23_Elekes_Zsuzsanna_Egeszsegkarosito_magatartasok_es_meresi_modszerek/ch02.html
- [6.] ESZENYI, M.: Deviáns ifúsági szubkultúrák és művelődési lehetőségeik [Deviant subcultures of youngsters and their cultural possibilities.]. 2005, Miskolc–Budapest, 17.
- [7.] FLECK, Z.: Szociológia jogászoknak [Sociology for lawyers.]. 2004, Napvilág Kiadó, Budapest, 230–232.

- [8.] GÖNCZÖL, K.: A bűnözés társadalmi összefüggései [Social connections of criminality.]. In GÖNCZÖL–KEREZSI (ed.): A deviancia szociológiája [The sociology of deviance.]. 1996, Hilschr, Rezső Szociálpolitikai Egyesület, Budapest.
- [9.] KELEMEN, L.: Joghallgatók a jogról [Law students on law.]. 2009, Sprinter Kiadói Csoport, 8–10.
- [10.] LÉVAI, M.: A kábítószer-probléma és büntetőjogi kontrollja Magyarországon [The problem of drugs and its criminal law control in Hungary.]. In A deviancia szociológiája [The sociology of deviance.]. 1996, 227.
- [11.] NAGY, E.: Szenvedélyeink, az önpusztító életmód mentálhigiénés megközelítése [Our passions, mental health approach of the self-destructing way of life.]. In *Devians ifjúsági*. 20.
- [12.] NAGY, F.: A deviancia szociológiája, Intézkedések a büntetőjog szankciórendszerében: Az alkoholistákkal, kábítószer-élvezőkkel szemben alkalmazott jogkövetkezmények [The sociology of deviance, Measures in the sanction system of criminal law: Legal consequences applied against alcoholics and drug users.]. 2006, Budapest, 217.
- [13.] PICZIL, M.: A bűnözés, mint deviancia [Crime as deviance.]. In PIKÓ, B. (ed.): A deviáns magatartás szociológiai alapjai és megjelenési formái a modern társadalomban [The social bases of deviant behaviour and their forms of emergence in the modern society.]. 2002, JATEPress Kiadó, Szeged, 77–80.
- [14.] PIKÓ, B.: A társas kapcsolati háló szerepe a dohányzás serdülőkorú előfordulásában [The role of friends in the emergence of youth smoking.]. *Public health* 81 (2.) 2000.
- [15.] PIKÓ, B.: A deviáns magatartás értelmezési keretei a biopszichoszociális elmélet tükrében [The explanatory frames of deviant behavior according to the biopsychosocial theory.]. In PIKÓ, B. (ed.): A deviáns magatartás szociológiai alapjai és megjelenési formái a modern társadalomban [The social bases of deviant behaviour and their forms of emergence in the modern society.]. 2002a, JATEPress Kiadó, Szeged, 9–10.
- [16.] PIKÓ, B.: A drogfogyasztás mint deviancia [Drug consumption as deviance.]. In PIKÓ B. (szerk.): A deviáns magatartás szociológiai alapjai és megjelenési formái a modern társadalomban. 2002b, JATEPress Kiadó, Szeged, 116–120.
- [17.] PIKÓ, B.: Az alkoholfogyasztás és az alkoholizmus szociológiája. In PIKÓ B. (szerk.): A deviáns magatartás szociológiai alapjai és megjelenési formái a modern társadalomban [The social bases of deviant behaviour and their forms of emergence in the modern society.]. 2002c, JATEPress Kiadó, Szeged, 130–140.
- [18.] ROSTA, A.: A deviáns viselkedés szociológiája [The sociology of deviant behaviour.]. 2007, Loisir Könyvkiadó, Budapest–Piliscsaba, 30–44.
- [19.] SÁRIK, E.: Az iskola betegei, avagy az iskola beteg? [Patients of school, or, are schools sick?]. *Új Pedagógiai Szemle* June 2001.
- [20.] SZILÁGYI, P.: Jogi alaptan [Legal bases.]. 2014, ELTE Eötvös Kiadó, 142–145.
- [21.] VÁRNAGY, E. – VÁRNAGY, P.: A hátrányos helyzet pedagógiája [The pedagogy of disadvantaged situations.]. 2000, Corvinus Kiadó, 101.
- [22.] MECHANIC, D.: Adolescents at risk. *Journal of Adolescent Health* vol. 12./8., 1991, 638–643.

- [23.] CSÍKSZENTMIHÁLYI, M. – LARSON, L.: *Being Adolescent: Conflict and Growth in the Teenage Years*. 1984, Basic Books, New York,
- [24.] VITARO, F. – BRENDGEN, M. – TREMBLAY, R. E.: Influence of deviant friends on delinquency: Searching for moderator variables. *Journal of Abnormal Child Psychology* vol. 28./4., 313–325.
- [25.] ENETT, S. T. – BAUMAN, K. E.: Peer group structure and adolescent cigarette smoking: A social network analysis. *Journal of Health and Social Behavior* vol. 34./3., 226–236.

Currency Clause in Consumer Credit Agreements: Case Franak*

Kuna, Iva

University of J. J. Strossmayer Osijek, Croatia
Faculty of Law, Department of Commercial Law
e-mail: iva.kuna89@gmail.com

Abstract

The subject matter of this paper is currency clause in consumer credit agreements. Therefore, the author will examine provisions of the Directive 93/13 regarding the fairness test, findings of the Croatian courts in proceedings initiated by consumers affected by Swiss franc crisis, measures taken by the Croatian Government and also will give a comparative review, considering situation with Swiss francs denominated consumer credit agreements in Hungary and Poland. Accordingly, the author will try to reach the conclusion whether the currency clause in consumer credit agreements has been used to the detriment of the consumers and whether it can be held the 'main suspect' for the consumer credit agreements crisis.

Keywords: Directive 93/13, consumer credit agreements, currency clause, Swiss franc

1. INTRODUCTION

As many other European Union (EU) member states, Croatia also started a trend of concluding foreign currency denominated credit agreements (fx credit agreements)¹. Even though the most popular from the beginning were credit agreements in Euro (EUR), in the period between 2005 and 2007, Croatia has confronted an expanded practice of entering into consumer credit agreements with currency clause in Swiss francs (CHF credit agreements). In the mentioned period, 90% (or 73.700) of all consumer credit agreements released in Croatia were denominated in Swiss francs (CHF). In average, each of these credit agreements worth 82.000 EUR, with a repayment period of 22 years.²

* The research for this paper was conducted and the literature collected at the Europa-Institute of Saarland University, Germany within one month research stay in June 2017

¹ MIŠĆENIĆ, EMILIA: Croatian case „Franak“: effective or „defective“ protection of consumer rights? *Harmonius* 5/2016, 184.

² Report of the Croatian National Bank. *Izvješće o problematici zaduženja građana kreditima u švicarskim francima*. 2015.

Because of dramatic fluctuations of CHF³, approximately 300.000 of Croatian citizens were brought into a severe economic position, where many of them have even been forcedly executed over their homes. The consumers found themselves in the situation where few years before the most favorable credit agreements were now as favorable as the EUR credit agreements.⁴

If we observe case Franak from its beginnings, in the Croatian history there was no proceeding that gained that much popularity among Croatian public.⁵ However, along with the popularity, some controversies have been created, such as that banks purposely persuaded consumers to conclude CHF credit agreements because they knew that CHF will increase in its value so they will make an extra profit, without warning consumers about the risk of currency fluctuations.

With the assumption that the currency clause is the 'main suspect' for the case Franak, this paper composes of two parts: one pertaining the currency clause in general and its fairness according the Directive 93/13⁶ and the second one pertaining the case Franak in which judgments of Croatian courts and measures of the Croatian Government will be explained. Finally, the case Franak will be compared with situation in Hungary and Poland. Accordingly, methodology used in this paper is methods of description and evaluation, literature review and comparative analysis.

The purpose of this paper is to evaluate the 'fairness' of currency clause in consumer credit agreements with the main hypothesis that currency clause in consumer credit agreements has been used to the detriment of the consumers. Case Franak will serve as an example of how much damage can currency clause cause in consumer credit agreements. Is currency clause something that an average layman can understand, when several Croatian courts in several different judgments decided differently? Or is the currency clause in consumer credit agreements an unfair term in the means of Directive 93/13 and should have never been included in consumer credit agreements?

³ Ibid. 14 After the period of stability the value of CHF started to increase constantly, until in Jan 2015 reached its peak, when 1 CHF equaled 1,02 EUR.

⁴ In the aforementioned period, the CHF increased in its value in comparison to the HRK for 64%, while EUR increased for only 6%.

⁵ MILADIN, PETAR: Promjenjive kamate, devizna klauzula i klizna skala. *Organizator* 21/2014, 38.

⁶ Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993 on unfair terms in consumer contracts.

2. FAIRNESS OF CURRENCY CLAUSE IN CONSUMER CREDIT AGREEMENTS

2.1. *Currency Clause in General*

Many countries include a principle of monetary nominalism in their legal systems, which implies that the debtor needs to pay back the same amount of money that creditor lent him, regardless currency fluctuation. However, when currency fluctuations undermine equality between parties' rights and obligations, the principle of monetary nominalism is underpinned by protective clauses.⁷

Protective clauses are used differently. For example, some of these clauses bind domestic currency to the value of gold or to another currency (currency clause); another fix it to the market cost of goods and services⁸. Protective clauses are usually used in international payments where the currency of the country of one party of the agreement seems unstable in the eye of the other party.

Currency clause was present in commercial transactions after World War I, when the Pound Sterling and American Dollar fought for the world's primary reserve currency and the gold standard was abandoned⁹, because of which all the currencies started 'floating' since their value was not certain as it was when it was defined according to the value of gold. It led to the global deflationary recession. To back up domestic economy many countries decided to get involved in transactions with foreign countries, but lacking the trust in their monetary system they wanted to protect themselves by including currency clause in their agreements.¹⁰

As Rosenberg states, many countries allowed currency clause only in international agreements, while in the domestic transactions it was forbidden.¹¹ The reason was the fact that "The operation of gold and other protective clauses frequently raises problems caused by bad draftsmanship or by unforeseen and unforeseeable developments which in this fields are by no means rare."¹² Also, as stated by Gold, "a characteristic of [discretionary system] is that it makes a predictability of exchange rate behavior extremely difficult. (...) [The parties engaged in interna-

⁷ GIUNIO, M. A.: Currency clauses and monetary nominalism. *Zbornik susreta pravnika* 3/2011, 215.

⁸ Ibid. 190.

⁹ More about the abandonment of the gold standard. In MANN, F. ALEXANDER: *The Legal Aspects of Money*. 1992, Oxford University Press.

¹⁰ BABIĆ MATE: Currency Clause. *Obnov. Život* 70, 3/2015, 395.

¹¹ ROSENBERG, LJUDEVIT: *Pravo međunarodnih plaćanja u poslovnim transakcijama*. 1972, Informator, Zagreb, 84. and MANN: op.cit. 170.

¹² MANN: op.cit. 158.

tional payments] have to be aware that wide and erratic variations can take place in the exchange rates that affect their cost, revenues, and profit margins.”¹³

For the same reasons, in the former Yugoslavia, which Croatia was a part of, currency clause was forbidden in dealings among domestic citizens, and if included in those agreements it was considered void. However, following international transitions in commercial and civil law, once forbidden clause became acceptable in Yugoslavia as well.¹⁴ After disintegration of Yugoslavia, Croatia inherited majority of its Acts, together with Law of Obligations.

The ‘inherited’ Law of Obligations contained provision which allowed currency clause to be implemented in agreements between domestic citizens. Since then currency clause has been used in many different agreements such as sales, lease and credit agreements. In all these agreements the price was expressed in foreign currency, but the payment was conducted in domestic currency. However, some lawyers in Croatia think that currency clause is a concept that has lost its purpose in Croatian law system because HRK is not unstable currency as Yugoslav dinar.¹⁵

Regarding the situation in the European Union, it can be mentioned that EU law does not ban protective clauses (including currency clause). It only develops conditions under which those clauses can be implemented into agreements.¹⁶ Which conditions that are, will be seen in the following chapters.

2.2. Currency Clause in Consumer Credit Agreements – Unfair Term?

To examine whether the currency clause is unfair term in consumer credit agreements, it is inevitably to consider provisions of the Directive 93/13. In Art 3 of the Directive 93/13 it is stated that a contractual term shall be regarded as unfair if (1) has not been individually negotiated, (2) has caused a significant imbalance in the parties’ rights and obligations to the detriment of the consumer which is the product of (3) not complying with the requirement of the good faith.¹⁷ Art 4 of the Directive 93/13 states that definition of the main subject matter of the contract or

¹³ GOLD, JOSEPH: *Legal Effects of Fluctuating Exchange Rates*. 1990, International Monetary Fund, Washington D.C., 31.

¹⁴ GRBIN, IVO: Pravni poslovi u stranoj valuti te valutna klauzula. *Privreda i pravo* 11–12/1993, 105.

¹⁵ BABIĆ: op.cit. 394. Currencies of former socialist countries were unstable and usually bound to some other stable currency, which, in that time, was Deutsche Mark. See also: Judgment of Commercial Court in Zagreb No. P-1401/12 of 4 July 2013, 67, 136.

¹⁶ POLJANEC, KRISTIJAN: Zaštitne monetarne klauzule u svjetlu sloboda kretanja kapitala i prekograničnih plaćanja EU. *Pravo u gospodarstvu* 56, 3/2017, 361.

¹⁷ Directive 93/13, Art 3.

adequacy of the price and remuneration shall not be assessed within Art 3, unless they are not in plain intelligible language.

Considering consumer credit agreements, there is no doubt that those agreements are without exception drafted in advance. Today it is more than ever questionable whether the contractual parties have the same position in negotiations and whether the contract is really the product of mutual agreement?¹⁸ That is especially questionable when it comes to B2C agreements, when that “B” refers to bank. Even though it cannot be denied that using pre-formulated contracts can save costs and time, they lack the possibility of negotiations.

The second criterion from the Directive 93/13 states that the term will be considered as unfair if the significant imbalance in the parties’ rights and obligations arises under the non-negotiated contract, to the detriment of the consumer. In situations with fx credit agreements, there is always the possibility for currency fluctuations to, as in case *Franak*, cause ‘significant imbalance’ between parties’ rights and obligations, where consumers pay back the amount much higher than the one they borrowed from the banks. But, “...the existence of a significant imbalance, indeed, has not been identified on the basis of criteria of Community law, but by reference to national legislation.”¹⁹ So the court has in each situation decide whether significant imbalance occurred.

The third criterion from Art 3 of the Directive 93/13 is that the significant imbalance was the product of not complying with the requirement of the good faith. If we think about the principle of good faith as an intention to be reliable, open and honest in taking and fulfilling obligation from the contract, to examine the requirement of the good faith in consumer credit agreements, in the first place we have to consider behavior of the bank officers prior to signing the contracts. One of the examples when the given requirement is breached, is not giving enough information to consumers prior to concluding the agreement, as it was the case in case *Franak*. The Directive 2014/17²⁰ in its preamble states that situation with CHF credit agreement was caused by “irresponsible behavior by market participants including credit intermediaries and non-credit institutions.”

Art 4(2) of the Directive 93/13 supplements Art 3 by stating that the main subject matter of the contract falls outside the scope of fairness assessment defined in Art 3 of the Directive 93/13. What can be considered as the main subject matter of the contract the Court of Justice of European Union (CJEU) explained in several

¹⁸ MIŠĆENIĆ, EMILIA: *Nepoštene odredbe u ugovorima o kreditu*. In TOMLJENVIĆ, VESNA et. al. (ed.): *Nepoštene ugovorne odredbe – Europski standardi i hrvatska provedba*. Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci. 2013, Rijeka, 113.

¹⁹ DELLACASA, MATEO: *Judicial Review of ‘Core terms’ in Consumer Contracts: Defining the Limits*. *De Gruyter* 11, 2/2015, 165.

²⁰ Directive 2014/17/EU of the European Parliament and of the Council of 4 February 2014 on credit agreements for consumers relating to residential immovable property.

decisions²¹, and from these decisions it can be seen that the CJEU left room for national legislators and courts to interpret these provision more elastically, meaning that “terms laying down the manner of calculation (...) the price remain entirely subject to the Directive.”²² The reason for such opinions is the fact that “the vast majority of consumers (...) make their choice considering only the price payable for the goods and services needed...”²³, without actually considering variations in the price that may occur, especially in long term agreements where the payment is conducted in monthly annuities.

However, if the main subject matter of the contract is not “in plain and intelligible” language, will nevertheless fall under the scope of Art 3 of the Directive 93/13. While the CJEU holds that “the limit to judicial assessment of unfair terms laid down by Art 4(2) must be interpreted narrowly”²⁴, “the requirement of plain intelligible language (...) must be understood in a broad sense”²⁵. The meaning of ‘plain intelligible language’ the CJEU defined in its case C-26/13²⁶ where it stated that, besides to grammatically understanding of contractual term, the consumer has to be able to evaluate the economic consequences he might have, that derive from that contractual term. In the same case advocate general stated, “whether a contractual term is plain and intelligible must be assessed with reference to the question whether it ensures that the consumer has information on the basis of which he will be able to assess the advantages and disadvantages of concluding a certain contract and the risks he runs because of the transaction. The consumer must understand not only the content of a term, but also the related obligations and rights.”

Furthermore, Directive 93/13 in its preamble states that Directive must be interpreted in the way which will benefits consumers the most: “...Acquirers of goods and services should be protected against the abuse of power by the seller or supplier, in particular against one-sided standard contracts...” So the Directive 93/13 actually helps courts and other bodies by directing them in the way they should interpret its provisions in concrete situation if found ambiguous. How the Croatian courts interpret aforementioned provisions will be seen in the next Chapter.

²¹ C-26/13 Kásler and Káslerné Rábai, C-472/10 Invitel, C-186/16 Andriuc and Others.

²² Report from the Commission on the Implementation of the Directive 93/13. 75, 15.

²³ DELLACASA: op.cit 168.

²⁴ Ibid. 156.

²⁵ Ibid. 157.

²⁶ Judgment of the Court of Justice of 30 April 2014. Kásler and Káslerné Rábai vs. OTP Jelzálogbank Zrt. Case C-26/13

3. CASE FRANAK

3.1. *Proceedings before the Croatian Courts*

Judgments in the case Franak are from the beginning in the spotlight, since they had to reach decisions on questions yet unanswered before Croatian courts. Courts findings will inevitably affect legal system as a whole.²⁷

The proceeding in case Franak was firstly initiated before the Commercial Court in Zagreb (First instance court) by the association “Consumer” against eight banks in April 2012. That was just the beginning of the endless CHF saga. At the moment, the whole procedure was sent back to the High Commercial Court of the Republic of Croatia (Second instance court) to decide again about the fairness of currency clause. Evidently, the currency clause gave the Croatian courts headaches, since they could not agree on its fairness.

The First instance court in its judgment²⁸ examined conditions from Art 3 of the Directive 93/13 and found currency clause in CHF credit agreements on those grounds to be unfair and declare it null and void, because bank officers’ failed to inform consumers properly about the meaning and consequences of the currency clause and because provisions in CHF credit agreements were non-negotiable. The first instance court found these circumstances so aggravating that it even obliged banks to convert all CHF credit agreements to HRK credit agreements.

The Second instance court in its judgment²⁹, dismissed the annulment of currency clause considering currency clause the ‘term on the subject matter of a contract’ which is drafted in a plain and intelligible language, and therefore excluded from the unfairness test. Unexpectedly, the Supreme Court of the Republic of Croatia (Supreme Court) in its decision³⁰ confirmed the findings of the Second instance court because, in its opinion, currency clause should be comprehensible to an average consumer, since it was implemented in the Croatian Obligation Act long time ago and it was used in different agreements on the regular basis.

²⁷ MILADIN: op.cit. 38. If one searches through Croatian consumer protection case law, it is clearly that all the cases dates from 2016 or later. We can say that case Franak raised awareness about consumer protection law in Croatia. Until the case Franak, courts usually based its rulings in consumers’ cases on the provisions of Obligations act, which is actually *lex generalis* in comparison to Consumers protection act. See also: MIŠČENIĆ: op.cit. 119.

²⁸ Judgment of the Commercial Court in Zagreb, P-1401/12 of 4 July 2013

²⁹ Judgment of the High Commercial Court of the Republic of Croatia, Pž-7129/13–4 of 13 June 2014

³⁰ Judgment of the Supreme Court of Republic of Croatia, Revt-249/14–2 of 9 April 2015

After that, both parties filed a petition before the Constitutional Court of the Republic of Croatia (Constitutional court) which in its decision³¹ ordered a retrial of the case in regard to currency clause, because the findings of the Second instance court and Supreme Court regarding the currency clause were not sufficiently well explained and were inconsistent with the rest of the judgment.

With those facts in mind, we can conclude that the main dispute before Croatian courts was whether the conditions from Art 4(2) of the Directive 93/13 were fulfilled, or in the other words, was the currency clause the main subject matter of the contract and was it in plain and intelligible language. Obviously, the First instance court did not find the currency clause to be the main subject matter of the contract, even though not declaring it clearly in its judgment. On the other hand, from the judgments of the Second instance court and the Supreme Court, it is evident, even though not specified, that the currency clause falls under the scope of the Art 4(2) of the Directive 93/13.

The question one might ask: is it really undisputable that the currency clause is the main subject matter of the contract or there was a room for interpretation of Art 4(2) of the Directive 93/13 in the way more favorable to the consumers? CJEU already gave an answer through its cases. In its case C-186/16 the CJEU made distinction between “loan agreements in foreign currencies” and “loan agreements indexed to foreign currencies”. While the first one must be repaid “in the same foreign currency as that in which they were issued”, the latter ones “have to be repaid in the national currency according to the selling rate of exchange applied by the bank”, therefore they cannot be treated in the same way. That because in the loan agreements in foreign currency the provision on price “lays down an essential obligation characterizing that contract”, while in the agreements indexed to foreign currency the currency clause is the term which serves for determination of the price and is not price itself.³² So, as it was stated in Chapter 2.2., Commission in its Report explained that the terms laying down the manner of calculation the price remain entirely subject to the Directive 93/13.³³ Not evaluating the term ‘main subject matter’, is according to the opinion of the author the main shortcoming in the courts’ judgments.

What the Second instance court and the Supreme court payed most of their attention on, is the term ‘plain and intelligible language’, which is in the opinion of the author also defined unclearly and inconsistently with the EU legisla-

³¹ Decision of the Constitutional Court of the Republic of Croatia U-III-2521-2016 of 13 December 2016

³² Judgment of the Court of Justice of 20 September 2017. *Andriciuc and Others vs. Banca Românească SA*. Case C-186/16, 40–41.

³³ COMMISSION: *op.cit.*

tion. When stating that the currency clause was “placed on the first side of each contract”³⁴ and that “it has been used for a long time in credit agreements”³⁵, it is obvious that the Courts did not take into consideration findings of the CJEU in case C-26/13 on this subject matter, in which the CJEU clearly stated that the term must be apprehensible to the consumers not only grammatically, but that they should be able to derive all the consequences that one contractual term might cause them.³⁶

We can only hope that in the new decision the Second instance court will change its perspective on art 4(2) of the Directive 93/13. If that occurs, there should be no dispute about application of Art 3 of the Directive 93/13, which article all three courts already applied when assessing the fairness of the variable interest rates term³⁷ in CHF credit agreements. Since the Constitutional court warned the Supreme Court that it was unclear which criteria the Court took into consideration while deciding on interest rates that it neglected while decided on currency clause³⁸, we can assume that Second instance court in its new decision will apply the same criteria that led to declaring interest rates term unfair.

1.2. Governmental Intervention

The main role in protecting consumers affected by the case Franak had the Government, which adopted several measures and initiated changes of some important consumer protection acts. The new Consumer Protection Acts were enacted three times (2003, 2007 and 2014) and amended several times as well as “key legal acts, such as the Credit Institutions Act and the Consumer Credit Act, that went through many changes in order to strengthen the duty to inform consumers on various contract terms...”³⁹ Also, a new legal act was enacted, that pertains to consumer housing crediting.⁴⁰

³⁴ Judgment of the High Commercial Court of the Republic of Croatia, Pž-7129/13-4 of 13 June 2014, 52.

³⁵ Judgment of the Supreme Court of Republic of Croatia, Revt-249/14-2 of 9 April 2015, 18.

³⁶ The Supreme Court held that facts of the Hungarian case and case Franak were not exactly the same, even though in both cases credit agreements were denominated in CHF and repaid in domestic currency. Judgment of the Supreme Court of Republic of Croatia, Revt-249/14-2, 23.

³⁷ Besides currency clause in CHF credit agreements, “another important aspect of these contracts is that most of them contained a clause according to which the interest rate was not fixed, but variable.” MIŠČENIĆ: *op.cit.*184.

³⁸ Decision of the Constitutional Court of the Republic of Croatia U-III-2521-2016, 19.

³⁹ MIŠČENIĆ: *op.cit.* 206.

⁴⁰ Zakon o stambenom potrošačkom kreditiranju NN 101/2017

The first relevant step the Government took was the amendment of Consumer Credit Act in 2013, which protected debtors in the way that when currency increases over 20% in its values, interest rate stays fixed at the value of 3,23%.⁴¹ Then, when the Swiss National Bank decided to remove the cap on its EUR exchange rate, the Government proposed a “12-month freeze on the exchange rate on Swiss franc mortgages at pre-SNB levels”⁴². Being aware that those were not the long term solutions which can help consumers to overcome the crisis, “Ministers said further measures were being considered, including turning Swiss franc loans into long-term lease agreements and wholesale conversion of loan portfolios into local currency.”⁴³ In the preamble of the amended Consumer Credit Act it was stated that the measures [conversion] are the one-time and necessary to reestablish the equal position of the debtors – consumers.⁴⁴ However, because of the conversion, the Commission issued the letter of warning to Croatia because, even though the conversion was beneficial for the consumers, it “hit the profitability of the banking sector, and may have damaged legal certainty.”⁴⁵

The Government was criticized for not taking effective measures for consumer protection, however, one cannot deny that Government took various measures to protect the consumers. But, not one of these measures considered banning the currency clause in consumer credit agreements or at least setting certain formal requirements that will downsize the scope of currency clause in consumer agreements, even though currency clause was recognized as the main cause of case Franak.

According to the opinion of Croatian Ministry of Finances⁴⁶, one of the biggest problem that led to CHF situation is that consumers did not made their incomes in CHF but in domestic currency. Similarly to this opinion, Austrian National Bank, obliged their consumers to sing an affidavit in which they accept the risk of currency clause in their credit agreements. Later, Austrian National Bank pro-

⁴¹ Government of the Republic of Croatia. *Prijedlog zakona o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju*. 2015, 2.

⁴² FITZGEORGE-PARKER, LUCY: *Emerging Europe: Swiss Franc Appreciation Hits CEE Banks*. 2015, available at: <https://www.euromoney.com/article/b12kmsw3px3087/emerging-europe-swiss-franc-appreciation-hits-cee-banks?copyrightInfo=true&rightInfo=true©rightInfo=true>

⁴³ Ibid.

⁴⁴ THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF CROATIA, op.cit. 4

⁴⁵ European Commission. Country Report Croatia. 2017, 10, 14, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-croatia-en.pdf>

⁴⁶ Croatian Ministry of Finances: *Prijedlog zakona o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju*. September 2015, 4.

hibited concluding CHF credit agreements with consumers that do not made incomes in that currency.⁴⁷

It is also important to say that Croatian legislation is in compliance with EU consumer protection act and that all the changes that Croatian consumer protection act underwent were mainly because of the need for harmonization of Croatian law with EU law. European Union, during the CHF credit agreements crisis, enacted numerous directives⁴⁸ which aim to impose financial institutions to supply the consumers with all the relevant information before concluding contracts. Giving false or insufficient information is declared as one of the biggest problems of consumers' indebtedness: "...series of problems have been identified in mortgage markets within the Union relating to irresponsible lending and borrowing and the potential scope of irresponsible behavior by market participants including credit intermediaries and non-credit institutions."⁴⁹

4. CASE FRANAK IN HUNGARY AND POLAND

Comparing case Franak with situations in Hungary and Poland, similar patterns can be found. Thus, Buszko states that "[t]ens of thousands of families faced a very tough economic situation, many of them threatened with eviction. Consequences of indebtedness reached all levels of society. Due to the unfavorable changes, numerous civil proceedings were instituted by consumers on different grounds against consumer loan agreements."⁵⁰ According to Buszko, the main problem that caused this situation was that lack of formal restrictions and easy access to loans even though both countries [Hungary and Poland] lacked relevant inflows of CHF.⁵¹

Of course, some facts in three countries were different. So, e.g. in Hungary the majority of CHF credit agreements was given for other purposes than housing, while in Poland (and also in Croatia) those credits were mostly taken for housing purposes...⁵² Also, as Croatian Bank Association stated, in Poland consumers needed to meet more formalities in order to get foreign denominated loan like

⁴⁷ GROENDAHL, BORIS et al.: *Austrians Plea to Lenders for Relief From Swiss Franc Loan Loss* (2015) available at: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-03-30/austrians-plea-to-lenders-for-relief-from-franc-loan-loss>

⁴⁸ E.g. Directive 2011/83/EU, Directive 2008/48/EZ, Directive 2014/17/EU

⁴⁹ Directive 2014/17

⁵⁰ CHRONOWSKI, NORA et al.: *The Hungarian Constitutional Court and Financial Crisis. Hungarian Journal of Legal Studies* 2/2017, 147.

⁵¹ BUSZKO, MICHAL et al.: *Foreign Currency Loans in Poland and Hungary – a comparative analysis. Procedia Economics and Finances* 30/2015, 135.

⁵² *Ibid.* 129.

signing an affidavit that they accept all the consequences of fx loans.⁵³ Despite the stricter formalities for obtaining the CHF credit agreements, Poland still did not prevent the crisis.

Since the consequences in all three countries were immense, governments had to intervene. Hungary, thus, adopted several different measures like: repayment of foreign currency loans at a fixed preferential exchange rate, conversion of fx mortgage loans into Hungarian forint (HUF) denominated loans, establishing the National Asset Management Company etc.⁵⁴ Similarly to Croatia, Hungary also adopted two new acts which significantly re-shaped the loan market with intention to give further protection to the consumers by increasing transparency of loans and diminish the harm of the crises.⁵⁵ However, the best measure implemented in Hungary was the conversion of CHF credit agreements to HUF credit agreements, and even though Hungarian Economy Minister called it 'a good luck' (because the conversion happened only a few months before the decision of the Swiss National Bank to drop the peg against the EUR), that well-timed measure saved hundreds of billions of forints for foreign currency borrowers.⁵⁶ That way, Hungary solved the problem with CHF, while Croatian and Poland continued to struggle with it.

Unlike the Hungary and similarly to the Croatia, Poland procrastinated with the conversion. However, the Poland, unlike Hungary and Croatia, was the last one that provide programs of recovery for its consumers. That because their authorities "presented rather positive outlook on fx loans repayment against [Polish zloty] PLN denominated loans. (...) Due to that reason, the Authority did not recommend any special support for CHF borrowers, as it would be unjust from the point of view of all borrowers in Poland, (...) any systematic support to CHF would be an example of uneven treatment of foreign and domestic currency borrowers."⁵⁷ However, after the Swiss National Bank's decision to remove the cap on its euro exchange rate, Poland also had to intervene through amendments of its Recommendation S, which in the beginning allowed fx credit agreements only to high income borrowers⁵⁸, but eventually that measure was weakened by the amendment of the Recommendation S which allowed CHF credit agreements to everyone but under certain conditions⁵⁹. In further amendments of Recommen-

⁵³ Croatian Bank Association. Problem kredita vezanih uz švicarski franak. (2015) No 53, 16.

⁵⁴ BUSZKO: op.cit. 134.

⁵⁵ CHRONOWSKI: op.cit. 141.

⁵⁶ RAO, SUJATA et al.: *After Hungary's Swiss Franc Mortgage Manoeuvre, a Nod to orbanomics* (2015) available at: <https://www.reuters.com/article/hungary-orbanomics/after-hungarys-swiss-franc-mortgage-manoeuvre-a-nod-to-orbanomics-idUSL6N0V036D20150123>

⁵⁷ BUSZKO, MICHAL: Relative Financial Benefits of Swiss Franc and Euro Denominated Mortgage Loans in Poland. *Perspectives of Innovations, Economic & Business* 16, 1/2016, 40.

⁵⁸ BUSZKO: op.cit. 130.

⁵⁹ Ibid.

dation S, when CHF credit agreements crisis broke down, consumers were offered the solution to repay the loan in the original currency of the fx loan.”⁶⁰ Lacking the effective measures, Poland is still trying to find the way out of the crisis.

It is evident that all the measures that were taken in Croatia, Hungary or Poland, had the aim to lessen the damages caused by CHF credit agreements. Neither country actually banned currency clause in consumer credit agreements. However, if we consider Hungarian temporarily ban on fx denominated credit agreements or Polish⁶¹ decision to grant fx loans only to borrowers with regular incomes in foreign currency, we can conclude that countries recognized the risk of currency clause in consumer credit agreements. As Mann stated, currency clauses raises problems because they are often badly stipulated and because one cannot foresee all the consequences it may cause.⁶² So it is questionable whether the measures implemented so far will protect consumers from consequences of currency clauses in the future.

5. CONCLUSION

If we consider thesis from beginning of this article, sequence of events in case Franak, statements of respective legal experts like Mann and Gold, findings of the CJEU and Directives on consumer protection, we can conclude the following: currency clause is widely spread in consumer credit agreements but never assessed through the provisions of the Directive 93/13; currency clause as a legal and economic term is difficult to comprehend to an average consumer and because of the risk of currency appreciation is unpredictable; currency clause has been recognized as the main cause for the CHF crisis.

There are some goods that only rarely consumers can pay by cash, such as houses or cars, so unfortunately consumers will always be in need for loans. However, when concluding credit agreements consumers do not seek a possible profit from currency fluctuations, but funds they lack and preferably equal monthly annuities. Since currency clause has always been connected with the risk of currency appreciation, fx credit agreements cannot fulfill the requirement for certainty in consumer agreements and it is thus questionable whether it should be included in consumer credit agreements.

As a legal concept, currency clause is well developed and has been used for many years in different agreements, but to laymen it is hard to understand it and thus should be more carefully included or not included at all into consumer agree-

⁶⁰ Ibid. 134.

⁶¹ Ibid.

⁶² MANN: op.cit. 158.

ments. There is no obstacles to establish different rules in B2B and B2C agreements. 'It is possible to make a difference between commercial and investment credit agreements and consumer credit agreements, especially mortgage related consumer credit agreements.'⁶³ Because of that the banks and other financial institutions should be more careful in protecting consumers, not to make an extra profit from them. In the end, if there were no consumers who make business with banks, only several banks would survive on the financial market.⁶⁴

LIST OF REFERENCES

Books, chapters in a book, articles

- [1.] BABIĆ MATE: Currency Clause. *Obnov. Život*, 70 (3) (2015), 393–396.
- [2.] BUSZKO, MICHAL et.al.: Foreign Currency Loans in Poland and Hungary – a comparative analysis. *Procedia Economics and Finances*, 30 (2015) 125–136.
- [3.] BUSZKO, MICHAL: Relative Financial Benefits of Swiss Franc and Euro Denominated Mortgage Loans in Poland. *Perspectives of Innovations, Economic & Business*, 16(1) (2016) 37–54
- [4.] CHRONOWSKI, NORA et.al.: The Hungarian Constitutional Court and Financial Crisis. *Hungarian Journal of Legal Studies*, No. 2 (2017), 139–154
- [5.] DELLACASA, MATEO: Judicial Review of 'Core terms' in Consumer Contracts: Defining the Limits. *De Gruyter*, 11(2) (2015), 152–176
- [6.] GIUNIO, M. A.: Currency clauses and monetary nominalism. *Zbornik susreta pravni-ka*, 3 (2011), 187–219
- [7.] GOLD, JOSEPH: *Legal Effects of Fluctuating Exchange Rates* (1990). International Monetary Fund, Washington D.C.
- [8.] GRBIN, IVO: Pravni poslovi u stranoj valuti te valutna klauzula. *Privreda i pravo*, 11–12 (1993)89–106
- [9.] MANN, F. ALEXANDER: *The Legal Aspects of Money*. 1992, Oxford University Press
- [10.] MILADIN, PETAR: Promjenjive kamate, devizna klauzula i klizna skala. *Organizator*, 21 (2014), 37–62.
- [11.] MIŠĆENIĆ, EMILIA: Croatian case „Franak“: effective or „defective“ protection of consumer rights?. *Harmonius*, 5 (2016), 184–209.
- [12.] MIŠĆENIĆ, EMILIA: Nepoštene odredbe u ugovorima o kreditu, in TOMLJENOVIĆ, VESNA et al. (ed.): *Nepoštene ugovorne odredbe – Europski standardi i hrvatska provedba*, [Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci.], 2013, Rijeka, 113–164.
- [13.] POLJANEC, KRISTIJAN: Zaštitne monetarne klauzule u svjetlu sloboda kretanja kapitala i prekograničnih plaćanja EU. *Pravo u gospodarstvu*, Vol. 56, Issue 3 (2017) 339–363.

⁶³ GIUNIO: *op.cit.* 215.

⁶⁴ SIMPSON, STEPHEN D.: *The Banking System: Commercial Banking-How Banks Make Money*, available at: <http://www.investopedia.com/university/banking-system/banking-system3.asp#ixzz4MNtSswNB>

- [14.] ROSENBERG, LJUDEVIT: *Pravo međunarodnih plaćanja u poslovnim transakcijama*. (1972) Informator, Zagreb

Electronic sources

- [1.] EUROPEAN COMMISSION: Country Report Croatia 2017, available at: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-croatia-en.pdf> (2018-03-06)
- [2.] FITZGEORGE-PARKER, LUCY: *Emerging Europe: Swiss Franc Appreciation Hits CEE Banks* (2015) available at: <https://www.euromoney.com/article/b12kmsw3px3087/emer-ging-europe-swiss-franc-appreciation-hits-cee-banks?copyrightInfo=true&rightInfo=true©rightInfo=true> (2018-03-06)
- [3.] GROENDAHL, BORIS et al.: *Austrians Plea to Lenders for Relief From Swiss Franc Loan Loss* (2015) available at: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-03-30/austrians-plea-to-lenders-for-relief-from-franc-loan-loss> (2018-03-06)
- [4.] RAO, SUJATA et al.: *After Hungary's Swiss Franc Mortgage Manoeuvre, a Nod to urbanomics* (2015) available at: <https://www.reuters.com/article/hungary-orbanomics/after-hungarys-swiss-franc-mortgage-manoeuvre-a-nod-to-orbanomics-idUSL6N0V036D20150123> (2018-03-06)
- [5.] SIMPSON, STEPHEN D.: *The Banking System: Commercial Banking-How Banks Make Money*, available at: <http://www.investopedia.com/university/banking-system/banking-system3.asp#ixzz4MNtSswNB> (2018-03-06)

Legal and other sources

- [1.] 93/13/EEC Council Directive (5th April 1993) on unfair terms in consumer contracts
- [2.] Croatian Bank Association. Problem kredita vezanih uz švicarski franak. (2015)
- [3.] Croatian Ministry of Finances: *Prijedlog zakona o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju*, (2015)
- [4.] Decision of the Constitutional Court of the Republic of Croatia U-III-2521-2016 i dr. of 13 December 2016
- [5.] Government of the Republic of Croatia: *Prijedlog zakona o izmjeni i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju*, (2015)
- [6.] Judgment of the Court of Justice of 30 April 2014. Árpád Kásler and Hajnalka Káslerné Rábai vs. OTP Jelzálogbank Zrt. Case C-26/13.
- [7.] Judgment of the Court of Justice of 20 September 2017. Ruxandra Paula Andriuciu and Others vs. Banca Românească SA. Case C-186/16.
- [8.] Commercial Court in Zagreb, judgment No. P-1401/12 of 4 July 2013
- [9.] High Commercial Court of the Republic of Croatia, judgment No. Pž-7129/13-4 of 13 June 2014
- [10.] Supreme Court of Republic of Croatia, judgment No. Revt-249/14-2 of 9 April 2015
- [11.] Report of the Croatian National Bank. *Izješće o problematici zaduženja građana kreditima u švicarskim francima*. (2015)
- [12.] Report from the Commission on the Implementation of the Directive 93/13

The Role of Non-Profit Organizations in the Employment of Persons with Reduced Working Capacity

Lengyel, Júlia

Széchenyi István University
Postgradual Doctoral School of Law and State Sciences
e-mail: julia.lengyel1@gmail.com

Abstract

In recent decades, disability policy and the disability movement have been striving to facilitate the more and more comprehensive social participation of the people concerned, having the principle of reception in view. Besides, the position and activity of people with disabilities and reduced working capacity on the labour market have got into the developed countries' focus of interest more and more frequently. Moreover, international organizations have advised countries in several documents to widen the integration of people with reduced working capacity (only a few percent of whom are employed) into the labour market, to utilise their partial skills, and to develop a social role integrated into the world of work on the basis of their existing abilities instead of a passive role.¹ Among others, non-profit organizations have played a significant part in the practical strengthening of the viewpoint formed along these principles.

The purpose of the present study is ultimately to briefly describe the main stages of the history of the involvement of non-profit organizations in the employment of people with reduced working capacity. In order to ensure the complete understanding of the study I consider it indispensable to define the fundamental concepts of the topic exactly. Namely: who are the disabled, health impaired people and the persons with reduced working capacity? After the clarification of the conceptual bases I try to circumscribe the employment situation of those belonging to the target group, verifying it with figures, using the report of the Central Statistics Office on the state of affairs. Following the survey of the essential issues, I deal with the involvement of non-profit organizations in the third part of my study, during which I briefly touch upon their results and applied models as well.

¹ NAGY, ZITA ÉVA: *Is There a Way to Work?* Introduction. 2015, Budapest.

1. FUNDAMENTAL CONCEPTS

If you want to think about disabled people, you do not naturally know who you are talking about. A group always depends on the definition applied while thinking and measuring. In recent years, scientific and international human rights thinking has increasingly shifted in the direction of accentuating the importance of social disadvantages and emphasizing the responsibility of society, as a result of which the following definition of disability has been drafted, which is the most accepted one worldwide: 'Persons with disabilities include those who have long-term physical, mental, intellectual or sensory impairments which in interaction with various barriers may hinder their full and effective participation in society on an equal basis with others.'²

In the prominent area of social participation, in the world of employment, the expressions 'reduced capacity to work' and 'health damage' hide the aspect of research that examines how an individual's condition influences their work capacity, employment and employability. In this area, definitions are laid down by law, so legal standards may mean an administrative framework during the examination of disability. Persons may be regarded as health impaired if they have an unfavourable change in the construction or functioning of their organisms due to an illness, injury or congenital malformation, and it has been diagnosed by the assessment of a medical officer. Persons with reduced working capacity are the people whose ability to work is qualified to be decreased by more than 40%.³

Therefore it can be seen clearly that the various definitions applied by different policies describe divergent social groups that overlap only partly. However the connecting link between them is the fact that each of the defined groups struggles with social disadvantages and the shortcomings of social inclusion.⁴

Creating equal opportunities for people with lasting health problems or disabilities is an important part of the equal opportunities programme of the European Union. Within this framework, issues related to disability had to be included in community policies until 2010 and solutions had to be recommended in order to facilitate the economic and social integration of the target group.

Since the definitions to be used when determining disability and impaired health are extremely heterogeneous, it is only possible to determine the number of those concerned and make a survey of their situation with the help of a uniform interpretation and examination method. The latest figures can be found in the report of the Central Statistics Office on the state of affairs written in 2015. During the data extraction carried out within its framework, the Office applied the model

² UN Convention Article 1.

³ NAGY, ZITA ÉVA: *Is There a Way to Work?* 2015, Budapest.

⁴ NAGY, ZITA ÉVA: *Is There a Way to Work?* 2015, Budapest, 14–16.

connected to the community assessment of the workforce. According to the set of criteria of the module, 'persons are qualified as workers with reduced working capacity if they have struggled with some long-term problem of health or organic origin for at least six months, and it limits them regarding any dimension of work (the length and character of work, transportation to the workplace, etc.).'

In 2015, 11.3% of the 19-64-year old population under review met the criteria described in the definition, which meant 681 thousand people. The survey also revealed that an 11.9% higher percentage of women are qualified as people with reduced working capacity. Four-fifths of those concerned were between 45 and 64 years old, so it is health problems that mostly hinder work as people become older. Regardless of gender, one in every three 60-64-year old people struggle with health problems that make work more difficult or even impossible for them. Because health condition is highly dependent on social status, the proportion of persons with reduced working capacity decreases significantly parallel with the increase of educational levels. While only three people belonged to the category of people with reduced working capacity out of one hundred 19-64-year old people with higher educational qualifications, the number was one in every 25 in the group of those who completed maximum elementary school. The Central Statistics Office also examined the proportion of the target group from the point of view of the different geographical regions. Counties Baranya and Győr-Moson-Sopron represented the two extreme values. In the former, 18.3% of the age group under review were qualified as persons with reduced working capacity, while in the latter their proportion was only 5.5%.⁵

The employment rate of the examined population was 66.4% in 2015, and that of the disadvantaged workers was 20.8% within this. According to the findings of the survey, the employment of persons with reduced working capacity was significantly influenced by the regional location and the degree of receiving benefits. 53% of those categorised as persons with reduced working capacity in compliance with the criteria but not getting any cash benefits were working. In comparison, the proportion of employment was only 12% in the 73% layer of the target group whose members received some kind of allowance. I consider it to be a serious problem that the rather low employment rate was coupled with an 18% unemployment rate, too.⁶

It can be clearly concluded from the presented figures as well that the employment rate of people with reduced working capacity is extremely low. Non-profit organizations have played an important role in elaborating possible solutions and mechanisms that were meant to increase the tendency, therefore I outline the short history of their work related to the topic below.

⁵ Labour Market Situation Report, 2015. 16–18.

⁶ Labour Market Situation Report, 2015. 18–20.

2. THE ROLE OF NON-PROFIT ORGANIZATIONS IN THE EMPLOYMENT OF PERSONS WITH REDUCED WORKING CAPACITY

The historical antecedents of the participation of non-profit organizations in the employment of disabled people date back to the time of the change of regime. Economic life changed completely. Heavy industry, which had been thriving and had employed hundreds, became almost totally uncompetitive, and agriculture, which had also been significant from the point of view of employment, got into a crisis. In spite of the fact that the developing service industry snatched up a lot of heavy industry workers, the number of unemployed people increased extremely, and an important part of this layer was made up mainly by the population living on the margins of society for some reason: for example Roma people, or persons with reduced working capacity who got into this state as a result of having been exposed to heavy physical strain over a long period during their work. Naturally it is not only the above-mentioned layer that belonged to the circle of the disabled. Those living with some acquired or inherited illnesses also add to the high number of unemployed people. Until the 1990's, no solution was found to the problems of the unemployed social layer formed in this way, as a result of which the members of the target group got into a more and more disadvantageous social situation and fell behind. The patterns of competitive work did not become deeply rooted in the families that remained without work, so the second generations growing up in such circumstances did not succeed in entering the labour market either. All these factors resulted in the appearance of the problem of youth unemployment alongside the unemployment of the disadvantaged social groups.⁷

The lowest point of long-term unemployment, which was practically unknown in the socialist economy, may be said to have been reached by 1996 when fifty-two percent of the working-age population had jobs, and forty-two percent of them were inactive. The proportion of the long-term unemployed exceeded three percent, which means that more than half of the unemployed did not find a job for more than a year.⁸ By the middle of the 1990s it became more and more clear that the layers left without jobs were unable to solve their problems on their own, they had to be helped. Some civil society organizations were formed whose aim was to help disadvantaged people, and the National Employment Fund was established. The common line of thought of the non-profit organizations that appeared in increasing numbers before the 2000s was that the programmes they applied were target-group specific, that is they tried to reintegrate the members into the open labour-market concentrating on the elimination of the difficulties arising

⁷ Revita Foundation. Part of an interview with Anna Szerepi.

⁸ Target Group and Impact Assessment of Interventions Improving Employability. 13.

from the particular disadvantageous situation of the given target group. Among others, the target group of people with reduced working capacities was formed in this way. Different services were organised around the organisations, and complex programmes were based on these services. The following target-group specific, alternative types of labour-market services were formed by the end of the 1990s:

1. Transit Employment

In 1996 the National Employment Public Foundation launched a complex experimental programme the three main elements of which were training, supported employment connected to the training, and psychosocial service focusing on personalised assistance. Its purpose was to reintegrate the participants into the primary labour market.

The target group of transit employment basically consists of people who have a disadvantageous position in the labour market, who do not possess any qualification, whose occupation is obsolete from the point of view of the labour market, and whose participation in other programmes would not lead them back successfully to the primary labour market because of their other disadvantages. Since the beginning, several transit employment projects have been carried out in the country. Following the support programme of the National Employment Public Foundation, the transit was transferred to the aid schemes of the European Union and some of its elements were continued there. The name 'transit employment' only occurred again in the TÁMOP 1.4.6. construction and it got into the focus again in the 2014-2020 planning cycle, confirming the fact that the methodology elaborated during the project is efficient even today and it may be an effective tool of long-term reintegration into the labour market after being adjusted to the current socio-economic environment.⁹

2. 'I Work Again' Programme

The first 'I Work Again' Programme was started in Kecskemét in 1996 and organisations joined it at a national level continuously. The supporter of that time, the National Employment Public Foundation, enhanced the cooperation of the network through common quality improvement, organising counsellors' and management trainings, supporting the implementation of planting schemes and organising common project planning workshops. In 2003, the National Association of 'I Work Again' Programmes was founded, which made the implementation of common labour market programmes and the closer cooperation of member

⁹ www.orszagostranzit.hu/page/tranzitfoglalkoztatás

organisations possible.¹⁰ Within the framework of the programme, it was planned that besides civilians, local service providers, job centres and family supporting experts would also take part in promoting employment.

3. KID Programme

The programme of the National Employment Public Foundation attempted to prevent the exclusion of young people from the labour market, and through this, from society. The purpose of the KID Programme was to elaborate and implement experimental programmes to prevent the labour market and social exclusion of young people threatened by unemployment in eight areas that were transparent in terms of the labour market. Beyond the immediate objective there was the compound methodological idea that development programmes should start with a complex toolbox, on the basis of the collaboration and integrated cooperation of the organisations working in different subdivisions, satisfying the needs of various layers in a differentiated way.¹¹

4. Complex Labour Market Programme (KMP)

Its framework and conditions were created by Decree 30/2000 (IX. 15.) of the Minister of Economic Affairs, but the service already started in 1995.¹²

5. Work Assistant's Programme

It has been available in Vas county since 1998.¹³

6. Supported employment

It is the adaptation of an American method into Hungarian conditions, which was carried out in 1996. The spreading of the method started in 2003. The service was provided for people with cognitive and learning difficulties, within the framework of supported employment.¹⁴

7. The occupational rehabilitation programme for visually impaired persons

Its methodological development started with the adaptation of supported employment in 2007.¹⁵

¹⁰ www.upd-osz.hu

¹¹ FEHÉRVÁRI, ANIKÓ – GYÖRGYI, ZOLTÁN: *The Impact Assessment of the KID Programme of the National Employment Public Foundation*. www.hier.iif.hu/hu/letoltes

¹² Network Yearbook

¹³ Network Yearbook

¹⁴ Network Yearbook

¹⁵ Network Yearbook

8. Programme 'Solution for Employers and Employees with Reduced Working Capacities' (4M)

It started in Zala county in 2002, with the methodological help of a British training company.¹⁶

If we closely examine the types of services provided by the organizations dealing with persons with reduced working capacity, it can be stated that a very clear structure of activities has been outlined and the services that can be provided have been organised into the following five categories:

1. Information, survey, counselling: information, providing information for target groups; assessment of abilities, preparing development plans; providing mental help; organising training;
2. development and training: development of competences, trainings preparing for work; mentoring; training; supporting participation in training; occupational guidance, career guidance;
3. Services helping entering and staying in working life directly: job search training; counselling for job-seekers; labour exchange; exploration of jobs; placement; organising trial work at employers; facilitating the retention of jobs; follow-up; developing employers; counselling for employers.
4. Employment: training at work; helping integration; transit employment within the own organization; long-term employment within the own organization;
5. Other activities: activities for safeguarding interests.¹⁷

In the middle of the 2000s new doors opened for non-profit organizations concerning the provision of financial and other resources. At national levels it was possible to apply for normative resources for the development of services. However, it is worth mentioning that this normative source was known and used only by organizations that had a good partnership with local Labour Organisations. Besides, Hungary joined the European Union in 2004, as a result of which the possibility of Union support reached the country, and non-profit organisations saw a potential in it. It can be stated that at this time the disability assistance system of persons with reduced working capacity worked on a health basis, so it was exclusively the civil society organisations that dealt with the target group's rehabilitation, reintegration to the competitive labour market and job retention. By 2010 civil society organisations developed to a high level in the fields in question.¹⁸

In order to illustrate the complexity of the processes of the 2000s the organisations separated from non-profit organisations also have to be mentioned. The

¹⁶ Network Yearbook

¹⁷ Situation Analysis to the Methodology of Transfer. 56–64.

¹⁸ Revita Foundation. Part of an interview with Anna Szerepi.

employment of accredited people (i.e. persons with reduced working capacity) in protected jobs started in the first few years. In the beginning the people working in protected jobs dealt with manufacturing products that could not be sold in the open labour market, so in my opinion the protected jobs only served the purpose of day care for the disabled. State owned organisations specialising in occupational rehabilitation were formed, such as KÉZMŰ, FŐKEFE and ERFO. Soon they recognised the possibility of setting up the business hidden in the area. Since 2010 they have been starting activities that can be conducted in the special situation of people with disabilities as well, and have been manufacturing products that can be sold in competitive markets.

To sum it up, it can be said that experts completely agree about the fact that there was a 'hard core' among the non-profit organisations aiming at providing employment for persons with reduced working capacity or disabilities, whose organisations represent the most professional part of the sector regarding their professionalism, organization, as well as the quality and complexity of the services they provide. Until the end of the 2000s, experts' opinion was uniformly that the place of non-profit organizations in the employment of persons with reduced working capacity was unclear and therefore incidental. They did not have a declared role assigned to them expressly and centrally, and their position was not shaped consciously but through the practice they carried out. As a result of this, the place of non-profit organisations in employment was where they were able to position themselves. This uncertainty created a disconcerting situation. On the one hand, it made the maintenance of the stable professional background and the predictable, continuous operation of the services more difficult, which means the greatest problem for the target group, along with the organizations and their specialists. Moreover, in this situation, most of the non-profit organisations offering labour market human services provided them without professional control and quality assurance.¹⁹

The social area experienced essential changes between 2010 and 2014. Both its structure and its financing were renewed, new methods and ideas gained ground which focused on the social acceptance of disabled people, bringing their competitive products to the market, and their employment. For example, the programme 'The Ambassador of Solidarity', 'Launching Helping Market' and 'Rolling Project' were started, but the countrywide extension of basic rehabilitation was also important. The social image of disabled people changed significantly. In spite of the numerous positive initiatives, in 2010 almost 10 percent of the population of our country received some kind of disability benefit, their employment was either not solved or was just a semblance. The almost obscure system of different allowances made it possible to claim some unjustified allowances. In this situation

¹⁹ Revita Foundation. Part of an interview with Anna Szerepi. 70.

the allowances of people with disabilities and reduced working capacity had to be transformed so that the functionality of the system was preserved, only those rightfully entitled to allowances could get them, and employment was stimulated. The system of employment assistance was changed in order to encourage employers to employ people with disabilities for long periods. Millions of forints from Union sources were drawn into rehabilitation, training and employment support. This money was available earlier as well, but – in the absence of intention and ability – it could not serve the purpose of improving the situation of people who needed help.²⁰

At that time the non-profit organizations' claim for the improvement of the uncertain situation outlined above grew stronger and stronger. In 2011 a complex needs assessment was carried out in order to prepare the detailed project proposal and the planned activities of the priority project called 'Social Renewal Operational Programme for supporting the motivating trainings and related services for improving the chances of the most disadvantaged groups in the labour market'. The purpose was to reinforce the activities of the Disabled Persons' Equal Opportunities Public Benefit Non-Profit Ltd (FSZK), one of the main elements of which was the preparation of the setting up of the National Labour Market Servicing and Professional Support Network, and later the commencement of the network activities. It was envisaged that mainly organizations would be represented among the members of the network, collaborating as partners with Job Centres, for-profit labour market service providers, accredited organizations and further organizations concerned with the area of disability. In the course of the needs assessment it was pointed out that alternative labour market service providers did not have an active professional network at national level, so local innovations and good practices became isolated and could not become part of the mainstream. The flow of information faced hurdles, therefore the specialists of services could not work and think together.²¹

As an answer to the above-mentioned challenges, in 2013 the project titled 'Rehabilitation-Value-Change' (furthermore referred to as RÉV: system level training and service development model programme for the improvement of the labour market situation of the persons with reduced working capacity) was created. The legal rules valid in 2013 pointed in the direction of treating occupational rehabilitation as a uniform system, regulating the individual rehabilitation journey as a process starting with classification and ending with employment. This assignment provided the basis for establishing the National Labour Market Servicing and Professional Support Network. The countrywide support and employment

²⁰ Network Yearbook

²¹ National Labour Market Servicing and Professional Support Network. Network Yearbook. Introduction.

network was meant to ensure the primary labour market integration or reintegration of persons with reduced working capacity. In particular, it aimed at the social integration of disadvantaged people, the improvement of equal opportunities services, the facilitation of the labour market participation of people with disabilities and reduced working capacities, and through this, the promotion of social participation. Within the framework of the project, the establishment of a National Professional and Methodological Centre (OMK) was planned for encouraging and coordinating the professional dialogue between the participants of occupational rehabilitation and promoting the creation of a uniform quality service standard for labour market servicing organisations. Furthermore, it was necessary to set up a knowledge management IT network which contributed to the easier open labour market access to the target group, and to the communication between the labour market participants of the country. Moreover, the specialists taking part in the project worked out the methodology of the uniform service and transfer service used for the placement and transition of people with reduced working capacities in the open labour market.²²

In spite of the fact that a uniform methodology capable of facilitating the employment of disabled people was worked out in the RÉV project, which was created by a professional apparatus with comprehensive and sound knowledge, and was planned to be operated for a long period, the government decided not to continue to support the established practice. The National Rehabilitation and Social Office (NRSZH) was founded for carrying out the tasks related to the employment of disabled people, without the pretension to transfer the professional staff and the knowledge they represented. At county level, rehabilitation servicing offices worked. The operation of most non-profit organisations became completely unfeasible as a consequence of the transfer of their services. The prosperity dating back to 2013 started to decline. A significant proportion of the nearly one hundred and thirty non-profit organisations dealing with people with reduced working capacities became ruined, and the remaining services offered by the surviving organisations could only be provided under the control of NRSZH.

Simultaneously with the transformation, the system of institutions for complex classification was introduced. Differently from the former system of rating invalidity, it examines the degree of the remaining health status of disabled people, the possibility of their rehabilitation into the open labour market, and the type of work they should do. The basic concept of the complex classification was that NRSZH would provide different types of services for people with reduced working capacity who can be rehabilitated, thus facilitating their reintegration into employment. However, this conception was not fully implemented. Project TÁMOP

²² National Labour Market Servicing and Professional Support Network. Network Yearbook. Part I

1.1.1 which appeared in 2014 made it clear that the services offered to people with reduced working capacity who had been classified as suitable for rehabilitation could be counted upon only to a limited extent, and the emphasis was shifted to the importance of active labour market instruments instead. In the opinion of the specialists taking part in the project, active labour market instruments can be suitable for mitigating certain labour market disadvantages concerning people with reduced working capacity as well, both theoretically and according to their international experience. On the demand side, the wage subsidy given to employers was meant to be a tool for diminishing prejudice against the particular group of employees. It also served a similar purpose that the labour office undertook some kind of guarantee for the performance of the employees sent to employers. On the one hand it could be realised in a way that the labour office selected the suitable job seekers, and on the other hand it mentored and prepared them, then it followed them and helped them with advice during the first period of their employment. If it was necessary, the office supported the employers as well in solving the initial difficulties.²³

In my opinion, although wage subsidy decreases the cost of employment, which can compensate for the effect of the obstacles to employment, this beneficial effect is temporary. Though employers' attitude towards the target group may change during the period of providing wage subsidy and employees can gain experience, these indirect effects ensure settling into the open labour market and staying there durably less effectively than specific services elaborated for obtaining and keeping jobs.

At present, Projects EFOP-1.1.1.-15 and VEKOP-7.1.3.-15 wish to facilitate the labour market reintegration and the durable, successful occupational rehabilitation of people with reduced working capacity. In the projects, prominent roles are given to improving the adaptive capability of the target group in the labour market, their preparation for employment, developing their skills necessary for their reintegration into the labour market, raising their qualification levels, as well as forming the approach of employers capable of employing people with reduced working capacity, encouraging them to employ such workers through different forms of support and the related occupational rehabilitation services. The direct, primary target group of the projects is made up by persons with reduced working capacity who belong to categories B1, B2, C1, C2, D, and E on the basis of the complex examination carried out according to NEFMI decree 7/2012 (II/14) on the detailed rules regarding complex classification. The indirect target group of the projects is represented by employers who undertake the employment of persons with reduced working capacity.²⁴

²³ Target Group and Impact Assessment of Interventions Improving Employability. 14.

²⁴ Labour Market Forecast of Employment of Persons with Reduced Working Capacity. Prognózis 2016. 5.

Considering the fact that the above-mentioned projects do not influence the situation of non-profit organisations in employing persons with reduced working capacity, in the present study I do not wish to deal with analysing their effects or the ways adjusted to current labour market needs and manifesting themselves regarding the future.

To return to the present phase of the history of non-profit organisations, special mention should be made of the unstable legal environment and the organisations surviving in spite of the unfavourable decisions, without aiming to give an exhaustive list. These organisations are still carrying the banner for improving the quality of disabled people's lives and facilitating their employment, and are doing this struggleful work unswervingly. One of their common characteristics is that they do not offer subsidised services, so they strive to provide services that could be sold in the private sector as well.

3. 'MOTIVATION' PUBLIC BENEFIT FOUNDATION

'Motivation' Public Benefit Foundation is one of the first civil society organisations in Budapest, which facilitates the social inclusion of disabled people through its services and programmes. The organisation consisting of just a few colleagues started its operation in 1991, and with knowledge of international good practices and methodologies it began to examine disabled people's life situation and circumstances, as well as the part of the social-safety net related to them. Possessing the information gained in this way, they contacted the civil society organisations and state organisations dealing with disabled people in order to represent the interests of persons with disabilities effectively. The colleagues of the foundation received clients' phone calls and gave information or professional advice to them, or -in case of discrimination- they proceeded in their cases at competent authorities.

In the framework of its support service, the Foundation helps disabled people in their homes or in handling their affairs in the whole area of Budapest, gives them information about obtaining their equipment, and transport them in vehicles specially transformed for this purpose. Besides job matching, the Foundation organizes trainings and personal counselling for both employees and employers in the course of its employment rehabilitation service. In the framework of counselling for barrier-free environments ensuring equal access, the experts of the Foundation assess the accessibility conformity of public institutions, public properties and other objects that are important for disabled persons for touristic or other reasons shown by different surveys. Since 2001 the workers of the Service Helping the Integration of Disabled Young People (FFRISS) have been holding sensitising lessons in public education institutions and – together with partner companies – supporting students with disabilities, helping them in completing

their studies. The Legal Assistance Service of the Foundation has been operating since 2004. The Development Group has been responsible for coherent communication both inside and outside the organisation, ensuring permanent innovation and tender watching since 2007.²⁵

4. FOUNDATION 'HAND IN HAND'

Since 1993 the Foundation has been working for an inclusive society in which disabled people can live their lives with dignity. I think it should be highlighted in connection with its activities that it does not only concentrate on people with disabilities. The Foundation also supports the members of their families with its services, and it also considers it to be its task to develop the specialists dealing with disabled people and the organisations taking part in caring for them.²⁶

Non-Profit Association 'First-Mover Advantage'

The main profile of the Association is manpower leasing. Its tasks are averting unemployment, trying to balance supply and demand in the labour market by increasing coordination, as well as carrying out social and preventive activities.²⁷

'Revita' Foundation

In the research workshop of the Foundation social questions are examined and answered clearly, tangibly, and in an indisputable, professional way, which are formulated by local communities, specialists, decision makers or market participants. Their services include the professional support of social innovations, the elaboration of methodological developments, impact assessment, evaluation, the exploration of needs and demands, as well as the planning and conducting of other types of research.²⁸ I consider the ongoing initiative of the Foundation very useful: through short films prepared with the co-operation of the members of the target group concerned, they are trying to show that disabled people are able to do their work at least as effectively as their healthy colleagues. I also had the opportunity to take part in the programme, emphasizing the importance of atypical employment – in my case: teleworking- in the lives of persons with reduced working capacity.

Having surveyed the more than 30 -year period of the work of non-profit organisations, let me be clear in saying that the shaping of the quality of disabled people's life reflects the maturity of society. You must not give up, you have to strive for the improvement of the situation of people with disabilities until society

²⁵ www.motivacio.hu. Introduction

²⁶ www.kezenfogva.hu. Introduction

²⁷ www.lepeselony.com

²⁸ www.revitaalapitvany.hu. Introduction

is able to accept and respect the fact that it becomes complete only if it receives individuals' differences into itself. I could best express the task of non-profit organisations still operating today using a quotation from Sándor Márai: 'Let's do everything for them, but nothing instead of them.'

BIBLIOGRAPHY

- [1.] NAGY, ZITA ÉVA: *Is There a Way to Work? The chances of reintegration for persons with disabilities and reduced working capacity*, Corvinus University, Budapest, Sociology Doctoral School Doctoral thesis, 2015
- [2.] NAGY, ZITA ÉVA – BARI, DÓRA – BORZA, BIANKA – FORRAI, ERZSÉBET – PAKOT, ÁGNES – PRÓKAI, ORSOLYA – SŐRÉS, ANETT – SZABÓ, NIKOLETT – SZEREPI, ANNA: *Situation Analysis to the Methodology of Transfer, Commissioned by the Non-Profit Association for the Equal Opportunities of Disabled Persons*. 2013.
- [3.] PRÓKAI, ORSOLYA – SZALKA, ANITA – KOVÁCS, GÁBOR – HAJAS, GYÖRGY – DÉNESNÉ SPITZER, ÉVA: *Network Yearbook*.
- [4.] *Budapest Policy Analysis Institute, Target Group and Impact Assessment of Interventions Improving Employability*. 2013, Budapest.
- [5.] *Central Statistical Office. Labour Market Situation Report*. 2015.
- [6.] Interview with ANNA SZEREPI.
- [7.] *National Rehabilitation and Social Office, Rehabilitation Professional Development Department. Labour Market Forecast of Employment of Persons with Reduced Working Capacity*. Prognózis 2016.
- [8.] www.hier.iif.hu. Time of downloading: 14th Nov. 2017
- [9.] www.kezenfogva.hu Time of downloading: 14th Nov. 2017
- [10.] www.lepeselony.com Time of downloading: 14th Nov. 2017
- [11.] www.motivacio.hu. Time of downloading: 14th Nov. 2017
- [12.] www.revita.hu Time of downloading: 14th Nov. 2017
- [13.] www.udp-osz.hu: FEHÉRVÁRI, ANIKÓ – GYÖRGYI, ZOLTÁN: *The Impact Assessment of the KID Programme of the National Employment Public Foundation*.

Freedom to Conduct a Business within EU in the Light of E-commerce

Mezeiová, Lea

University Comenius in Bratislava

Faculty of Law, Department of International Law and International Relations

e-mail: lea.mezeiova@flaw.uniba.sk

Abstract

E-commerce presents an important means of promoting cross-border trade and therefore the EU aims to remove all restrictions and build a digital single market where free movement of goods, persons, services and capital is ensured, where individuals and businesses can seamlessly exploit and conduct online activities under the rules of fair competition with a high level of protection of consumers. In order to fully develop the potential of e-commerce, it is necessary to increase consumer trust in e-commerce and so the EU is constantly trying to raise the level of consumer protection in the EU. On the other hand, we have the fundamental freedom to conduct business in the EU, which helps to reduce unemployment, promotes business and innovation, as well as inclusive growth, as set out in the Europe 2020 Strategy. Entrepreneurs, however, have to deal with a considerable amount of consumer protection legislation, where it is not easy to orientate. The presented paper aims to examine the freedom to conduct the business in the light of e-commerce within EU, having regard to the consumer protection.

Keywords: *e-commerce, freedom to conduct business, EU, consumer protection*

1. INTRODUCTION

The information technologies are the driving force of today's modern society. The aim of informatization is not only to improve the quality of life of every citizen but also the quality of governance and the success of the business sphere. The global economy is rapidly becoming a digital one. Information and communication technologies are the foundation of all modern, innovative, economic systems. The market has shifted into the electronic environment, whereby the business got a new dimension in form of e-commerce. In this context, we can talk about the real absence of limitations regarding the borders of the countries, as the global open market is being built¹.

¹ See further SVANTESSON, DJB.: *Private international law and the internet*. 2016, Wolters Kluwer.

E-commerce is an important means of promoting cross-border trade. With regard to cross-border e-commerce, the European Commission aims to remove all restrictions and build a digital single market where free movement of goods, persons, services and capital is ensured, where individuals and businesses can seamlessly exploit and conduct online activities under the rules of fair competition with a high level of protection of personal data and of consumers, irrespective of their nationality or place of residence. The strategy aims to open up the access to digital opportunities, possibilities for people as well as business and to improve the EU's position as a world leader in the digital economy. The strategy is built on three pillars, namely better access for consumers and businesses to online goods and services across Europe, creating favourable conditions for the growth of digital networks and services, and maximizing the potential growth of the European digital economy. In order to build a digital single market, where the trade is unrestricted between countries, it is necessary to remove existing barriers that cover different areas, including consumer protection or problematics of geo-blocking.²

Consumer protection is one of the most important policy areas of the European Union as it is an essential precondition for proper functioning of the internal market.³ The European Union is constantly trying to raise the level of consumer protection in the EU. In order to fully develop the potential of e-commerce in the EU, it is necessary to increase consumer trust in e-commerce by enhancing the enforcement of consumer rights through forms of alternative dispute resolution for consumer disputes and by clarifying unfair commercial practices in the digital environment.

The freedom to conduct business in the EU belongs to the fundamental freedoms, which essence is to allow developing individual ambitions, expressions and promoting business and innovation,⁴ which are essential for sustainable social and economic development. Respecting the freedom to conduct business helps to reduce unemployment, promotes business and innovation, as well as inclusive growth, as set out in the Europe 2020 Strategy. The EU, on one hand, is still trying to increase the level of consumer protection in various areas, including the digital environment, and on the other hand, is trying to promote business development within the EU, which is a precondition for sustainable social and economic development. On one hand, we have the importance of protecting the consumer as a weaker contracting party, but on the other hand, we have the freedom to conduct

² Shaping the Digital Single Market [*Digital Single Market*], available at: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/shaping-digital-single-market> (2018. 02. 04.)

³ See further LYSINA, P. – ĎURIŠ, M. – HAŤAPKA, M. a kol.: *Medzinárodné právo súkromné*. 2. vydanie. 2016, C. H. Beck, Bratislava.

⁴ See further SIMAN, M. – SLAŠŤAN, M.: *Právo Európskej únie*. 2012, EUROIURIS – Európske právne centrum, Bratislava.

business in the EU, while the aim of EU is to create a simple business environment. Entrepreneurs, however, have to deal with a considerable amount of consumer protection legislation where it is not easy to orientate.

The question is therefore whether the still-increasing level of consumer protection does not interfere with the fundamental freedom to conduct business in the EU. Where can we outline the boundary between the freedom to conduct a business and consumer protection, is there any?

The presented paper aims to examine the framework of e-commerce and the freedom to conduct the business in cross-border e-commerce within EU, regarding the consumer protection, with the question in mind, whether the still-increasing level of consumer protection does not interfere with the fundamental freedom to conduct business in the EU.

2. E-COMMERCE IN THE EU

The development of e-business has brought many benefits to the European competitiveness, productiveness, as well as the quality of work. As former Commissioner responsible for Enterprise and Information Society⁵ Erkki Liikanen has stated, the concept of e-business refers to both e-commerce (buying and selling online) and restructuring business processes to make the best use of digital technologies.⁶

According to the Europe's Digital Progress Report 2017⁷, the proportion of internet users ordering goods and services online since 2010 has increased by 10 percentage points to 66% in 2016. E-commerce by internet users in the EU varies greatly between countries.⁸ Interesting is, that countries where online shopping among citizens was less common in 2010, have generally speaking seen higher growth over the last 6 years than the ones at already high levels.⁹ The Report shows us that Europe is an information society and the use of Internet has changed the classic ways of communications not just among individuals but also businesses, which encourages the growth of the new economy.

Nevertheless, the proportion of internet users ordering goods and services online has increased, only one-fifth of internet users in the EU ordered cross-border goods or services online in 2016. Statistics show that while 66% of internet users

⁵ Mariya Gabriel holds the office of European Commissioner for Digital Economy and Society since 2017.

⁶ KROES, QR, : *E-Business law of the European Union*. 2010, Kluwer Law International, 5.

⁷ Europe's Digital Progress Report 2017, available at: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-digital-progress-report> (2018. 02. 02.)

⁸ From 18% in Romania to 87% in the United Kingdom.

⁹ See Europe's Digital Progress Report 2017 – Use of Internet, 5.

in the EU shop online, only 21% engage in cross-border E-commerce.¹⁰ What are the reasons? The main consumer concerns regarding the online cross-border purchases from other EU Member States according to the survey from 2015 are delivery costs, high return shipping costs and long delivery times¹¹. Many of perceived obstacles relate to crucial consumer rights, such as return and replacement and the difficulty of solving problems if something goes wrong. The EU is aware of the untapped potential of e-commerce and therefore is making efforts to unlock its full potential and to boost the e-commerce in the EU.

2.1. EU actions to boost e-commerce

The EU strategy regarding also the cross-border e-commerce, is to remove all restrictions and build a digital single market where free movement of goods, persons, services and capital is ensured, where individuals and businesses can seamlessly exploit and conduct online activities under the rules of fair competition with a high level of protection of personal data and of consumers, irrespective of their nationality or place of residence.

As we mentioned above, the value of e-commerce in the EU is growing, but its full potential still remains untapped. Only 15% of consumers buy online from another EU country and 8% of companies sell cross-border.¹² The European Commission has adopted a package of proposals which aim to unlock the potential of e-commerce. This package is composed of three legislative proposals: a proposal to address unjustified geo-blocking¹³ and other forms of discrimination on the grounds of nationality, residence or establishment, a proposal regarding cross-border parcel delivery services and a proposal to strengthen enforcement of con-

¹⁰ Europe's Digital Progress Report 2017 states, that while cross-border online shopping is advancing, it is doing so rather slowly, having increased 9 percentage points since 2010. The extent of cross-border E-commerce differs substantially between Member States, ranging from 4% in Romania to 72% in Luxembourg. Buying cross-border is influenced by many factors including country size and language.

¹¹ Provision of two online consumer surveys as support and evidence base to a Commission study: [Identifying the main cross-border obstacles to the Digital Single Market and where they matter most, Final report], 2015, p. 190, available at: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/obstacles_dsm/docs/21.09_dsm_final_report.pdf (2018. 02. 04.)

¹² According to the European Commission – Fact Sheet, Boosting e-commerce in the EU. Brussels, 25 May 2016.

¹³ The geo-blocking is a situation when companies and online retailers apply barriers and impose restrictions to consumers on the basis of their nationality or place of residence. (e.g. blocking access to websites across borders, denying delivery or shipment across border)

sumers' rights.¹⁴ The presented e-commerce package complements two legislative proposals on the supply of digital content¹⁵ and on online and other distance sales of goods¹⁶ and the VAT simplification proposal¹⁷.

3. FREEDOM TO CONDUCT A BUSINESS IN EU

Freedom to conduct a business in the EU is one of the fundamental rights enshrined in the EU Charter of Fundamental Rights under Article 16, which states that "The freedom to conduct a business in accordance with Community law and national laws and practices is recognized".¹⁸ According to the European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), this freedom is about enabling individual aspirations to flourish, about encouraging entrepreneurship and innovation, and about social and economic development. The Article 16 is based on Court of Justice case-law, which has recognized freedom to exercise an economic or commercial activity¹⁹ and freedom of contract²⁰ and it is based on Article 119(1) and (3) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU),²¹ which recognizes

¹⁴From these legislative proposals were already adopted: Regulation (EU) 2018/302 of the European Parliament and of the Council of 28 February 2018 on addressing unjustified geo-blocking and other forms of discrimination based on customers' nationality, place of residence or place of establishment within the internal market and amending Regulations (EC) No 2006/2004 and (EU) 2017/2394 and Directive 2009/22/EC, (OJ L 601) and Regulation (EU) 2017/2394 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2017 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws and repealing Regulation (EC) No 2006/2004 (Text with EEA relevance) (OJ L 345)

¹⁵Proposal for a directive of the European parliament and of the Council on certain aspects concerning contracts for the supply of digital content, COM/2015/0634 final.

¹⁶Proposal for a directive of the European parliament and of the Council on certain aspects concerning contracts for the online and other distance sales of goods, COM/2015/0635 final.

¹⁷Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on an action plan on VAT Towards a single EU VAT area – Time to decide, COM/2016/0148 final.

¹⁸European Union, *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, 26 October 2012, 2012/C 326/02, Art 16.

¹⁹See judgments of 14 May 1974, Case 4/73 Nold (1974) ECR 491, paragraph 14 of the grounds, and of 27 September 1979, Case 230-78 SpA Eridiana and others (1979) ECR 2749, paragraphs 20 and 31 of the grounds.

²⁰See inter alia *Sukkerfabriken Nykobing* judgment, Case 151/78 (1979) ECR 1, paragraph 19 of the grounds, and judgment of 5 October 1999, C-240/97 Spain v Commission (1999) ECR I-6571, paragraph 99 of the grounds.

²¹TFEU, art. 119 (1), (3): „For the purposes set out in Article 3 of the Treaty on European Union, the activities of the Member States and the Union shall include, as provided in the Treaties, the adoption of an economic policy which is based on the close coordination of Member States' economic policies, on the internal market and on the definition of common objectives,

free competition.²² The freedom to conduct a business has to be exercised with respect for Union law and national legislation. It may be limited by Article 52(1) of the Charter.²³

By supporting and respecting the freedom to conduct a business, the unemployment can be reduced, the entrepreneurship as well as innovation is stimulated and as set out in the Europe 2020 Strategy, it also supports the inclusive growth, by e.g. ensuring proportionate demands on companies resulting from competing priorities, by granting the freedom to conduct a business constitutional status, by removing unjustified restrictions and by bringing in new perspectives and ideas.²⁴

3.1. Balancing the right of freedom to conduct a business with other rights

The Charter became legally binding on the EU when the Treaty of Lisbon entered in the force, in December 2009. Since then the freedom to conduct a business gained more important role and it has being used to balance other rights. The freedom to conduct a business is not an absolute right. It can be subject of the legitimate restriction under the Article 52 of the Charter. These restriction must correspond to objectives of general interest²⁵ pursued by the Union and do not constitute disproportionate and unreasonable interference undermining the very substance of those rights²⁶.

and conducted in accordance with the principle of an open market economy with free competition. 3. These activities of the Member States and the Union shall entail compliance with the following guiding principles: stable prices, sound public finances and monetary conditions and a sustainable balance of payments.”

²² PEERS, S.: *The EU Charter of fundamental rights: a commentary*. 2014, Hart Publishing, 437.

²³ Charter of Fundamental Rights of the European Union, Art. 52(1): „Any limitation on the exercise of the rights and freedoms recognized by this Charter must be provided for by law and respect the essence of those rights and freedoms. Subject to the principle of proportionality, limitations may be made only if they are necessary and genuinely meet objectives of general interest recognized by the Union or the need to protect the rights and freedoms of others.”

²⁴ FRA: *Freedom to Conduct a Business: Exploring the Dimensions of a Fundamental Right*. 2015, Publications Office, 4.

²⁵ In the Explanations relating to the Charter of Fundamental Rights (OJ C 303, 14.12.2007), Article 52, is further stated, that the reference to general interests recognized by the Union covers both the objectives mentioned in Article 3 of the Treaty on European Union and other interests protected by specific provisions of the Treaties such as Article 4(1) of the Treaty on European Union and Articles 35(3), 36 and 346 of the Treaty on the Functioning of the European Union.

²⁶ Judgment of the Court of Justice of 13 April 2000. Karlsson and others. Case C-292/97.

The right of freedom to conduct a business ends where other right begins. The Charter protects also other fundamental rights such as consumer protection that is why the balance between these freedoms is crucial. The question is however, where lies the line between one right and the other right? When are these rights well balanced? The Court of Justice of the EU (CJEU) is the right authority to answer these and other related questions by its case-law. The CJEU exercises this role by weighting the competing fundamental rights and striking a fair balance between them, while considering the individual circumstances of each given case.

In some cases, the CJEU has ruled, that the fair balance between the protection of a certain right and the right of freedom to conduct a business was violated²⁷ and in other case the CJEU decided, that the freedom to conduct a business is secondary to the particular right.²⁸ These decisions touch various rights, such as the right to intellectual property, human health protection, freedom of expression, consumer protection or data protection.

Regarding the consumer's rights, there are interesting decisions of the CJEU. The case of *Denise McDonagh v. Ryanair Ltd.*,²⁹ discussed the obligation to provide assistance to passengers in the event of cancellation of a flight due to 'extraordinary circumstances' (volcanic eruption) leading to the closure of air space. In this case Ryanair claimed that its obligation as an air carrier to provide care to passengers whose flight has been cancelled due to extraordinary circumstances (such as the closure of airspace following the eruption of the volcano) disproportionately interferes with its right under Article 16 of the Charter. The Court however noted that the importance of the objective of consumer protection, which includes the protection of air passengers, may justify even substantial negative economic consequences for certain economic operators. The Court further noted, that the freedom to conduct a business and the right to property are not absolute rights but must be considered in relation to their social function. This means, that when several rights protected by the European Union legal order clash, such an assessment must be carried out in accordance with the need to reconcile the requirements of the protection of those various rights and striking a fair balance between them. Therefore the Court decided that these provisions do not breach Articles 16 and 17 of the Charter.

²⁷ Judgment of the Court of Justice of 24 November 2011. *Scarlet Extended SA v. Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs SCRL*. Case C-70/10.

²⁸ Judgment of the Court of Justice of 6 September 2012. *Deutsches Weintor eG v. Land Rheinland-Pfalz*. Case C-544/10.

²⁹ Judgment of the Court of Justice of 31 January 2013. *McDonagh v Ryanair Ltd*. Case C-12/11.

In the case of *European Commission v. Kingdom of Spain*,³⁰ which was about excessive advertising, the Court stated that it is important to establish a balanced protection of the financial interests of television broadcasters and advertisers, on the one hand, and the interests of rights holders, namely writers and producers, and of consumers as television viewers, on the other. The Court also emphasized that the European Union legislature chose to ensure that the interests of consumers as television viewers were fully and properly protected.

Concerning the consumer protection, another seminal case is *Deutsches Weintor eG v. Land Rheinland-Pfalz*,³¹ which touches the problematic of public health, consumer information and protection and the right to freedom to conduct a business. *Deutsches Weintor* is a wine-growers' cooperative, which markets wines under the description mild edition, which is followed by a reference to 'gentle acidity'. The labels on the necks of the bottles include the statement that the wines are easily digestible. The dispute was over the question whether these statements made about the wines constitute health claims within the meaning of the Claims Regulation.³² *Deutsches Weintor* argued, in essence, that the descriptor 'easy digest' did not refer to health, but only to general well-being. The Claims Regulation was not intended to govern claims of that nature and the notion of 'health claim' should therefore be understood in a narrow sense. Secondly, the *Deutsches Weintor* claimed that the prohibition of the use of an 'easy digest' health claim amounts to disproportionate interference with the freedom of producers and marketers of wines to choose an occupation and to conduct a business. The Court decided that the prohibition under Claims Regulation is compatible with the Charter. Such a ban does not substantially restrict the freedom to conduct a business, but would merely limit the way in which producers and distributors market and promote the products concerned. The court also recalled that that measures restricting the advertising of alcoholic beverages in order to combat alcohol abuse reflect public health concerns and that the protection of public health constitutes an objective of general interest recognized by the European Union. In that context, the Court stated that the total prohibition of health claims for wines, alcoholic beverages may be regarded as necessary.

The presented cases also prove that the freedom to conduct a business is not an absolute right and must be viewed in relation to other fundamental rights protected by the EU. However the restriction cannot constitute a disproportionate interference.

³⁰ Judgment of the Court of Justice of 24 November 2011. *European Commission v. Kingdom of Spain*. Case C-281/09.

³¹ Judgment of the Court of Justice of 6 September 2012. *Deutsches Weintor eG v. Land Rheinland-Pfalz*. Case C-544/10.

³² PEELEN, J. J.: Interpreting 'health claims' and 'reduction of disease risk claims' at the ECJ. *Norton Rose Fulbright* February 2014, 14.

4. WHAT IS THE DRAWBACK?

When we talk about the e-commerce, it should be taken into consideration that it is basically just an electronic form of already existing business activities. Due to the shift of market into the electronic environment, the business got a new, digital dimension. The online shopping through e-shops allows purchasing goods and services over the Internet. Conducting a business over the Internet brought a lot of benefits for businesses as well as consumers.

Regarding the businesses, with a website, there is no geographical limitation as in case of a physical store. The businesses can purchase their goods and services worldwide. Another benefit is that they can reduce the costs regarding the advertising and marketing through innovative ways (e.g. through social media), they can also reduce the number of their employees, operating costs and of course, they do not need to invest into a real estate with a good physical location. On a website, the information about a product can be given in detail and easily available for the consumer. The e-shop does not have opening hours, which increase the number of orders and by using cookies on the website, the retailer can use the information gained about the consumer to offer him similar products that he is searching for and even more other benefits.

Online shopping, from the consumer's point of view, allows him to buy products or services from all around the world. Consumer can access the e-shop easily, by entering the key words to the searching tool or by clicking the advertised e-shop on the social media or directly by typing the e-shop website. The e-shop is always open which is very convenient because the consumer can place an order practically from everywhere at any time. The consumer can also easily compare the product offered by different retailers and buy it for the best price. On the e-shops he can also gain more information about a product and of course, online shopping eliminates the travel time as well as travel costs for the consumer.

Since the e-commerce presents just a new form of already existing business activities, the freedom to conduct a business shall apply on the conduct of a business online as well. Considering that one of the characteristics of the internet is its borderlines and taking into account all of the benefits that e-shops offer comparing to the physical stores, the freedom to conduct a business is in e-commerce fully reflected. The retailers can sell their products and services online in the whole EU. The EU is aware of the potential of cross-border e-commerce to the promotion of cross-border trade and therefore is making effort to improve the business environment, notably for SMEs, and to support the development of a strong and sustainable industrial base able to compete globally and aims to provide a stable legal framework that stimulate investments in an open and competitive high speed internet infrastructure and in related services and also aims to create a true single market for online content and services (i.e. borderless and safe EU web

services and digital content markets), with high levels of trust and confidence, a balanced regulatory framework with clear rights regimes.³³

The fact is, that despite all of the benefits of e-commerce and the efforts of EU in supporting the business environment and despite the fact that the proportion of internet users ordering goods and services online has increased, only one fifth of internet users in the EU ordered cross-border goods or services online in 2016. What are the reasons behind this fact? From the consumer's point of view, as we mentioned in previous parts of seminar paper, their concerns regarding the online cross-border purchases from other EU Member States are delivery costs, high return shipping costs and long delivery times.

When we look however at this situation through the retailer's perspective, we will find other reasons. On one hand, the e-commerce offers a lot of possibilities for retailers to extend their businesses across Europe and by that to increase their profit. With the rights however come hand in hand the responsibilities. On the other side of the contract stands namely the consumer – the weaker party. With the consumer protection is inseparably linked the doctrine of protection of weaker party. The doctrine of consumer protection expressed in the case law of the CJEU changes the traditional understanding of the equality of parties in sense, that the court is obliged to take into account the principle of consumer protection in the interpretations and applications of the law. The EU places therefore particular emphasis on the consumer protection in e-commerce and aims to strengthen the consumer trust in cross-border e-commerce by adopting measures to remove the obstacles causing consumer concerns. These measures include the ban of geographic or other form of discrimination in e-commerce, the improvement of parcel delivery services or enforcement of their rights through forms of alternative dispute resolution, mainly using the online dispute resolutions and of course the data protection. On one hand all these measures aims to increase the trust of consumers so that they will engage in cross-border e-commerce more but on the other hand they present more duties for the retailers. The retailers have to adapt to all of these new circumstances and have to comply with all the requirements these new rules had set. It is important to distinguish this impact on the large enterprises with various departments like administrative or legal one, and the impact on the SMEs³⁴, which include for example enterprises with one person. While the large enterprises can easier handle the cross-border dispute resolutions

³³ EUROPE 2020: *A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. [COM/2010/2020 final]

³⁴ According to the Commission Recommendation of 6 May 2003 concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises (C(2003) 1422), OJ L 124, art. 2 (1) the category of micro, small and medium-sized enterprises (SMEs) is made up of enterprises which employ fewer than 250 persons and which have an annual turnover not exceeding EUR 50 million, and/or an annual balance sheet total not exceeding EUR 43 million.

or delivery and the wide consumer protection regulation, for the SMEs it can present a significant obstacle.

Taking as example that a consumer from Portugal had ordered a product from a website of a seller from Austria. After receiving the product, he did not pay. The retailer, according to the Brussels I bis Regulation,³⁵ which states that in relation to consumer contracts, the weaker party should be protected by rules of jurisdiction more favourable to his interests than the general rules, which means that the retailer may bring the complaint against this consumer only (general rule) in the courts of the Member State in which the consumer is domiciled, in this case in Portugal.³⁶ Other important fact is the question of applicable law. To the question of applicable law applies the Rome I Regulation³⁷ which states that consumers should be protected by such rules of the country of their habitual residence that cannot be derogated from by agreement and therefore the contract shall be governed by the law of the country where the consumer has his habitual residence (general rule)³⁸, in this case again Portugal. The retailer therefore may bring the complaint before the Portuguese court while the applicable law is the law of Portugal. From the retailer's point of view, this also may present an obstacle in exercising cross-border selling.

In the previous part, we were discussing how to balance the freedom to conduct a business with other fundamental rights. Since the freedom to conduct a business is not an absolute right, the Charter in the Article 52(1) solves the conditions of its limitation as well. The limitation has to be provided for by law, it has to respect the essence of those rights and freedoms, it has to be the subject to the principle of proportionality and such a limitation is necessary and genuinely meet objectives of general interest recognized by the EU or the need to protect the rights and freedoms of others. The CJEU held, that the fundamental rights must be considered in relation to their social function and restrictions must correspond to objectives of general interest pursued by the EU and do not constitute, in relation to the aim pursued, a disproportionate and intolerable interference, impairing the very substance of those rights.

The measures adopted by the EU to increase the trust of consumers in cross-border e-commerce pursue objectives like to help consumers and traders resolve their contractual disputes about online purchases of goods and services out-of-

³⁵ Regulation (EU) No 1215/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters (OJ L 351)

³⁶ Exceptions to this general rule are stated in the Article 19 of Brussels I bis Regulation.

³⁷ Regulation (EC) No 593/2008 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 on the law applicable to contractual obligations (OJ L 177)

³⁸ Exceptions to this general rule are stated in e.g. Article 6(2), (3), (4) of the Rome I Regulation.

court at a low cost in a simple and fast way, to enforce the data protection or to ban geographical or other form of consumer discrimination. In general, these objectives seem to meet the above mentioned requirements for limitation of other fundamental right – freedom to conduct a business in the EU. The relevant authority for deciding this issue is however the CJEU who has to consider the relevant provisions in each individual case depending on circumstances. It has to be stressed, that, even though some provisions on consumer protection does not interfere with the freedom to conduct a business according to the CJEU, it can be argued that the overregulation slows down the progress of cross-border e-commerce in the EU and can present an obstacle for retailers.

5. CONCLUSION

Despite all of the benefits of e-commerce and EU's effort to support it, the full potential of cross-border e-commerce still has not been unlocked. The reasons for that can be various. From the consumer's point of view it is the lack of trust in ordering from abroad because of the delivery costs, high return shipping costs and long delivery times and possible complications by dispute resolutions. From the retailer's point of view, the situation may differ. The measures adopted by EU on one hand help the consumers to gain more trust in cross-border e-commerce but on the other hand they present more duties, responsibilities for retailers. The retailers have to adapt to the new circumstances and have to comply with the new requirements. The impact differs considering the size of the business – large company will easier handle the changes than for example the SMEs.

On the one hand, we have the importance of protecting the consumer as a weaker contracting party, but on the other hand we have freedom to conduct business in the EU, while the aim of EU is to create a simple business environment. In presented paper we came to the conclusion that in general the consumer protection as a fundamental right does not present the intervention into the freedom to conduct a business, unless all the conditions foreseen by the Charter as well as the case-law of CJEU have meet met. The relevant authority for bringing this decision in each individual case is the CJEU. To ensure the satisfactory level of the consumer protection and to ensure convenient business environment, the right balance between the consumer protection on one side and the freedom to conduct a business on the other side has to be found. Only then can EU become a world leader in the digital economy.

This work was supported by the Slovak Research and Development Agency under the contract No. APVV-14-0852.

LIST OF REFERENCES

Books, chapters in a book, articles

- [1.] KROES, QR.: *E-Business law of the European Union*. 2010, Kluwer Law International.
- [2.] LYSINA, P. – ĎURIŠ, M. – HAŤAPKA, M. a kol.: *Medzinárodné právo súkromné*. 2. vydanie. 2016, C.H.Beck, Bratislava.
- [3.] PEELEN, J. J.: *Interpreting 'health claims' and 'reduction of disease risk claims' at the ECJ*. Norton Rose Fulbright, February 2014.
- [4.] PEERS, S.: *The EU Charter of fundamental rights: a commentary*. 2014, Hart Publishing.
- [5.] SIMAN, M. – SLAŠŤAN, M.: *Právo Európskej únie*. 2012, EUROIURIS – Európske právne centrum, Bratislava.
- [6.] SVANTESSON, DJB.: *Private international law and the internet*. 2016, Wolters Kluwer.

Electronic sources

- [1.] Europe's Digital Progress Report 2017, available at: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-digital-progress-report> [cit. 2018-02-02.].
- [2.] Provision of two online consumer surveys as support and evidence base to a Commission study: [Identifying the main cross-border obstacles to the Digital Single Market and where they matter most, Final report.], 2015, p.190, available at: http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/market_studies/obstacles_dsm/docs/21.09_dsm_final_report.pdf [cit. 2018-02-04.].
- [3.] Shaping the Digital Single Market: [*Digital Single Market.*], available at: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/shaping-digital-single-market> [cit. 2018-02-04.].

Legal and other sources

- [1.] European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union, 26 October 2012, 2012/C 326/02
- [2.] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on an action plan on VAT Towards a single EU VAT area – Time to decide, COM/2016/0148 final
- [3.] EUROPE 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, [COM/2010/2020 final.]
- [4.] European Commission – Fact Sheet, Boosting e-commerce in the EU. Brussels, 25 May 2016
- [5.] FRA: Freedom to Conduct a Business: Exploring the Dimensions of a Fundamental Right, Publications Office, 2015.
- [6.] Judgment of the Court of Justice of 24 November 2011. Scarlet Extended SA v. Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs SCRL. Case C-70/10.

- [7.] Judgment of the Court of Justice of 6 September 2012. *Deutsches Weintor eG v. Land Rheinland Pfalz*. Case C-544/10.
- [8.] Judgment of the Court of Justice of 31 January 2013. *McDonagh v Ryanair Ltd*. Case C-12/11.
- [9.] Judgment of the Court of Justice of 24 November 2011. *European Commission v. Kingdom of Spain*. Case C-281/09.
- [10.] Judgment of the Court of Justice of 6 September 2012. *Deutsches Weintor eG v. Land Rheinland Pfalz*. Case C-544/10.
- [11.] Judgment of the Court of Justice of 13 April 2000. *Karlsson and others*. Case C-292/97.
- [12.] Proposal for a directive of the European parliament and of the Council on certain aspects concerning contracts for the supply of digital content, COM/2015/0634 final
- [13.] Proposal for a directive of the European parliament and of the Council on certain aspects concerning contracts for the online and other distance sales of goods, COM/2015/0635 final
- [14.] Regulation (EU) No 1215/2012 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2012 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters (OJ L 351)
- [15.] Regulation (EC) No 593/2008 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 on the law applicable to contractual obligations (OJ L 177)
- [16.] Regulation (EU) 2018/302 of the European Parliament and of the Council of 28 February 2018 on addressing unjustified geo-blocking and other forms of discrimination based on customers' nationality, place of residence or place of establishment within the internal market and amending Regulations (EC) No 2006/2004 and (EU) 2017/2394 and Directive 2009/22/EC, (OJ L 601)
- [17.] Regulation (EU) 2017/2394 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2017 on cooperation between national authorities responsible for the enforcement of consumer protection laws and repealing Regulation (EC) No 2006/2004 (Text with EEA relevance) (OJ L 345)

Policy and Law Premise for technology framework “CYGNUS”

Pathak, Maitrayee

University of Szeged

Postgradual Doctoral School of Law and Political Sciences

E-mail: moitri123@hotmail.com

Abstract

Actionable Knowledge is key to empowerment. In the context of Sustainable Development, top down policy interventions serve as only one of the key ingredients in effectively moving towards a future of more just and equitable outcomes for every stakeholder in the development process. The Bottom up approach aimed at influencing behavioral change is equally relevant. This approach looks at eventual behavior modification from within an individual, propelled by awareness and knowledge as opposed to rules and regulations. In the context of today's global realities, there is no better means of achieving this other than through “technological Innovation”. As we confront developmental challenges and planetary boundaries simultaneously, one thing shall remain at the center stage of this pursuit of Sustainability: Knowledge. If Empowerment we the cornerstone of equity and social justice for all, then undoubtedly the management of Knowledge shall forever remain its fulcrum. Be it the bargaining power of the Government or the Private sector product and service providers, it should always remain non-polarized towards any of the stakeholders, in order to ensure a just government and a competitive, fair market system. Information technology can destroy the barriers created by system inefficiency, corruption, incomplete disclosures or market distortions, which create the polarization, by enabling the end users of such products and services to make more informed choices to start with and eventually demand more sustainable alternatives from providers in the long term. Therefore, it is critical that facilitating the creation, preservation and dissemination of Knowledge be our greatest prerogative, so that the first stage towards “Empowerment”, that is creation of a foundation stone of awareness and Action ability, is completed.

We delineate the policy and legal premise for “CYGNUS”, our Web based information technology platform in the form of a Knowledge based Empowerment and Sustainability Portal “, from a sustainable development policy instrument perspective for large urban agglomerates in the contemporary context.

Keywords: *Sustainability, Policy, technology frameworks, Empowerment, development.*

1. INTRODUCTION

“Cygnus” is a web technology based innovative new framework for empowering urban stakeholders¹ while at the same time providing options to them that are “More sustainable alternatives”. This happens through a web portal interface and on a real time basis. Stakeholders log into the system and then can choose either based on “Quality of Life” or “Quality of Business” Needs. These unmet needs are connected to Products/Services provided by other stakeholders. At the same time these “QOL/QOB”² needs are deeply connected to efficiency and sustainability of “City Systems” that provide a backbone for their fulfillment³. Portal users are provided ranked providers of their need related product/service requirements. These providers are ranked based on sustainability metrics for their businesses. At the same time, for the specific needs in focus, relevant and entrenched performance measures of “City Systems” that facilitate the needs are also reported to the user. Users are registered before they can access the portal during which time they are also evaluated on their individual/organizational “Quality of Life” or “Quality of Business” score. This evaluation process is holistic and based on multiple focus areas including for example in case of quality of life; Educational, Economic, Health, Environment, Social Protection, Governance, Resilience, Water and Sanitation etc.

Usage of the portal not only enhanced the individual/organizational QOL/QOB outcomes over time but also in doing so bring in the focus of “Sustainable Alternatives” and enhancement of efficiency of performance measures of various City Systems⁴.

In the following sections we dwell on the “Policy and Law Moorings and underlying assumptions” for our technology framework in a significant depth of detail.

¹ Seven types: Residents, Public Sector Enterprises, Private Sector Enterprises, NGOs, Think Tanks, Institutions (Educational and Healthcare) and Community Groups (Religious, gender based, others).

² Quality of Life/Quality of Business

³ For example, the need of purchasing a car for mobility purpose is deeply connected to the efficiency of the city road infrastructure as well as to its environmental life cycle of emissions (sustainability perspective).

⁴ Note by City systems we refer to various operational aspects of the “Municipality” like Mobility systems, Water and Sanitation, Education, Healthcare, Urban Planning, Housing and Neighborhoods, Economic Modalities, Energy Usage, “Local Governance”, Environment and Resilience.

2. THE LIMITS OF DEVELOPMENT

The 1994 HDR asserted “there is no tension between human development and sustainable development. Both are based in the universalism of life claims”⁵. The 2010 HDR went further, emphasizing sustainability in reaffirming human development “Human development is the expansion of people’s freedoms to live long, healthy and creative lives; to advance other goals they have reason to value; and to engage actively in shaping development equitably and sustainably on a shared planet. People are both the beneficiaries and the drivers of human development, as individuals and in groups”⁶. Sustainable development gained prominence with the 1987 publication of “Our Common Future”, by the UN World Commission on Environment and Development, headed by former Norwegian Prime Minister Gro Harlem Brundtland. The report produced what became the standard definition of sustainable development: “development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”⁷. Many problems of resource depletion and environmental stress arise from disparities in economic and political power, be it industrial water pollution or destruction of forest habitats. Developed countries are better equipped financially and technologically to cope with the effects of climatic change. Hence, our inability to promote the common interest in sustainable development is often a product of the relative neglect of economic and social justice within and amongst nations.

In 1972 research carried out predicted that at current rates of consumption growth, many natural resources would run out in the next century. Though counterintuitive, these predictions bore fruit in the 80’s-90’s as oil prices rose fivefold. Most commodity prices peaked in the mid-1980s, and by 1990 prices had fallen from their 1980s highs and these beliefs started to be questioned given that prices were fallings. But these concerns in spite of rapid industrial growth and technology advances, the problems are more evident than before. A burgeoning world population and large scale urban migration coupled with adverse current and future impacts on agriculture from climate change, land use degradation and exploitation, pollution, have all made it apparent that our development model is bumping up against concrete limits.

⁵ UNDP HDRO (1994)

⁶ UNDO HDRO (2010)

⁷ WCED (1987)

2.1 *Competing paradigms*

Resources scarcity was believed to be a limiting factor to development, yet in practice, technological improvements and substitution of abundant for scarce resources have allowed living standards (measured primarily in terms of GDP per capita and GNP per capita) continue to rise over the past two centuries with an enormous dip in the inflation-adjusted price of food. The same of true for mineral resources as year on year we make new discoveries and extract more that was once considered non-viable owing to technological or economic limitations. With the advent of the Green Revolution aided in part by unsustainable technologies and policies that amplified yield several folds. Our concerns for more sustainable agricultural practices go hand in hand with our awareness of the roughly 1 billion people who are undernourished and face serious food insecurity⁸. Some opinions say that as the stock of nonrenewable resources is consumed, technological innovation and price signals will avert shortages that limit future development. This has however not happened and as there is over supply of cheap energy, the cost of energy (non-renewables) being low, investments in clean alternatives will not happen. The World Watch Institute estimates that the production of one unit of output in the United States in 2000 required less than a fifth as much energy as it did in 1800⁹. However, this does not mean that basic natural resources are under exploited. On the contrary as more players enter the market and competition increases the pressure on prices ensures that the manufactures are always looking for cheaper and larger quantities of natural assets. Though there have been gains in energy efficiency improvement, there are newer binding constraints on natural capital. This has been very clearly evidenced in the debate around anthropogenic climate change for example. Beyond these debates, more recent thinking has emphasized the potential congruence of growth and environmental sustainability within the broader paradigm of a green economy¹⁰. It has been felt that we need to start focusing on ways in which economic policies can engender sustainable production and consumption patterns with inclusive, pro-poor solutions that integrate environmental considerations into everyday economic decisions¹¹. Our approach needs to complement and enriches the green economy discourse, emphasizing people, the multiple dimensions of well-being and equity, expanding to beyond primarily growth-related concerns.

We are evidenced by a deluge of so called “development oriented” like resource exploitation projects (mining, hydraulic fracturing, deep water oil exploration)

⁸ UNDESA 2011a

⁹ Brown and others (2001)

¹⁰ UNEP (2011), OECD (2010a)

¹¹ UNDESA (2011a)

that are in fact environmental gambles in which private individuals reap the benefits, while society bears the costs. A system that allows such outcomes is doomed to mismanage risk. Organizations and businesses in the energy sector for example, aided by perverse incentives like hidden subsidies, low liability caps, the prospect of bailouts, taxpayer cost burdens among others, embolden these companies to undertake riskier ventures...Exxon Valdez, Bhopal, BP Deep Horizon, Fukushima, to name a few. What level of risk will persuade people of the need to change their behavior? Research in behavioral psychology and experimental economics has indicated that even under scenarios of high risk with significant probability of materialization most people in group decision scenarios (tasked with innovative solutions), there is considerable free riding and non-committal attitude apart from strong political and advocacy defense of individual valuations. From the perspective of capabilities, there is no justification to assume that the future will provide greater opportunities than the present or to place a lower value on the well-being of the present generation over future ones¹². The inclination should be to give equal weight to the well-being of all generations and the centrality of future risk and uncertainty (social, economic and environmental).

Most definitions of sustainable development capture the precept that the possibilities open to people tomorrow should not differ from those open today, but generally do not adequately capture sustainable human development. They do not refer to the expansion of choice, freedoms and capabilities intrinsic to human development. They do not recognize that some dimensions of well-being are incommensurable. And they do not consider risk. Human development is the expansion of the freedoms and capabilities people have to lead lives they value and have reason to value. Freedoms and capabilities that enable us to lead meaningful lives go beyond satisfaction of essential needs. In recognizing that many ends are necessary for a good life and that these ends can be intrinsically valuable, freedoms and capabilities are also very different from living standards and consumption¹³. We can respect other species, independent of their contribution to our living standards, just as we can value natural beauty, regardless of its direct contribution to our material standard of living. The human development approach recognizes that people have rights that are not affected by the arbitrariness of when they were born. Further, the rights in question refer not only to the capacity to sustain the same living standards but also to access the same opportunities. This limits the

¹² A contrast to the stern proposal of long term discount rate of (1–2) % Stern (2007), itself much lower than commonly used rate of 4-5%

¹³ Economists have defined sustainability in terms of living standards, consumption and utility. Consumption based definitions are favored by advocates of weak sustainability, such as Dasgupta and Heal (1974), Hartwick (1977) and Solow (1974). Utility based definitions consider a path to be sustainable if people become progressively more efficient at attaining greater utility.

substitution that can occur across dimensions of well-being. Today's generation cannot ask future generations to breathe polluted air in exchange for a greater capacity to produce goods and services. That would restrict the freedom of future generations to choose clean air over more goods and services. A central concern of the human development approach is protecting the most disadvantaged groups. The most disadvantaged are not just the generations that are worse off on average. They are also those who would suffer most from the realizations of the adverse risks they face as a result of our activity. Thus, we are concerned not only with what happens on average or in the most likely scenario but also with what happens in less likely but still possible scenarios, particularly those that entail catastrophic risks. Building on the work of Anand and Sen¹⁴, we define "sustainable human development" as "the expansion of the substantive freedoms of people today while making reasonable efforts to avoid seriously compromising those of future generations." Like the 1994 HDR, this definition emphasizes that the objective of development is to sustain the freedoms and capabilities that allow people to lead meaningful lives. Our definition of sustainable human development is normative: we seek the sustainability not just of any state of events but of those that expand substantive freedoms. Therefore, inequitable development can never be sustainable human development. This Report does not propose a unique measure of sustainable human development. Despite recent advances, measuring sustainability remains plagued by major data limitations (box 1.2). A perennial challenge is the disconnect among local, national and global measures— such as the distinction between whether a national economy is sustainable and its contribution to global sustainability. For example, attributing the damage from carbon dioxide to the economy that produces goods that have been exported for consumption ignores both who benefited from consuming the goods and services and the global nature of the damage. Focusing too much on measurement can obscure some key but unquantifiable issues. These include the risks faced by different people and groups and the role of public deliberation in making policy choices and enabling a society to decide how to avoid seriously compromising future well-being.

2.2 *Equity*

Contemporary thinking on equity owes much to the work of US philosopher John Rawls, who argued that just outcomes are those that people would agree to under a "veil of ignorance"— that is, if they did not know what status they would occupy in society¹⁵. Rawls's idea of justice espoused basic liberties and procedural

¹⁴ Anand and Sen (1994), (2000); Sen (2010)

¹⁵ Rawls (1971)

fairness and permitted inequalities only if they could reasonably be expected to be to everyone's advantage (and if reducing them would make everyone worse off). The capability approach emerged from thinking about which inequalities are just or unjust. In a set of landmark lectures in 1979, Amartya Sen proposed that we think about equality in terms of capabilities. Equality is neither necessary nor sufficient for equity. Different individual abilities and preferences lead to different outcomes, even with identical opportunities and access to resources.

“Promoting human development entails addressing local, national and global sustainability; this can— and should— be equitable and empowering”

Absolute levels of capabilities matter: inequality between millionaires and billionaires is less the focus than inequalities between the poor and the wealthy. And personal characteristics are also important: poor and disadvantaged groups, including people with mental or physical disabilities, need greater access to public goods and services to achieve equality of capabilities. Despite conceptual differences, inequity and inequality in outcomes are closely linked in practice— because inequalities in outcomes are largely the product of unequal access to capabilities. A Malian can expect to live fewer years on average than a Norwegian because the possibilities for people in Mali are far narrower on average than those for people in Norway. In this case, clearly the inequalities between Mali and Norway are also inequitable. Moreover, we can measure inequality in key outcomes, whereas we cannot readily observe the distribution of capabilities. So, in this Report we use inequality as a proxy for inequity, pointing out the exceptions where the relationship is not straightforward. We also consider inequality in human development— extending beyond income inequality to inequalities in access to health, education and broader political freedoms.

Why center on equitable sustainability?

The main issues are the adverse repercussions for human development of the lack of environmental sustainability, especially for those currently disadvantaged, and more positively, the intersections between greater sustainability and equity, as well as the potential for progressive reforms that promote both goals. We will argue that promoting human development entails addressing local, national and global sustainability and that this can— and should— Be equitable and empowering. We ensure that the aspirations of the world's poor for better lives are fully taken into account in moving towards greater environmental sustainability¹⁶. Expanding people's opportunities and choices is a major imperative of the human development approach. There may be trade-offs and difficult choices. The existence of these choices also implies a higher order moral imperative to consider how to build

¹⁶ Rawls (1971)

positive synergies that keep the present from being at odds with the future. Concerns with sustainability and equity are similar in one fundamental sense: both are about distributive justice. Inequitable processes are unjust, whether across groups or generations. Inequalities are especially unjust when they systematically disadvantage specific groups of people, whether because of gender, race or birthplace, or when the gap is so great that acute poverty is high. The current generation's destroying the environment for future generations is no different from a present-day group's suppressing the aspirations of other groups for equal opportunities to jobs, health or education. Anand and Sen made the case for jointly considering sustainability and equity more than a decade ago: "It would be a gross violation of the universalist principle," they argued, "if we were to be obsessed about inter-generational equity without at the same time seizing the problem of intra-generational equity"¹⁷. Yet many theories on sustainability view equity and the plight of the poor as separate and unrelated. Such thinking is incomplete and counterproductive. Thinking about policies to restore sustainability independent of policies to address inequalities between and within countries is equivalent to framing policies to address inequalities between groups (such as rural and urban) while disregarding the interrelationships with equity between other groups (such as poor and rich). While we argue strongly for the need to consider sustainability and equity jointly, we do not claim that the two are the same. Sustainability has been primarily concerned with one type of equity— across people born in different times— as distinct from the distribution of outcomes, opportunities or capabilities today. A trade-off between sustainability and equity is like a trade-off in the well-being of two disadvantaged groups. Focus should be aimed not only at finding positive synergies but also at identifying ways to build synergies by innovating solutions that are simultaneously good for the environment while promoting equity and human development. Business-as-usual is neither equitable nor sustainable. The conventional focus on maximizing growth has been associated with a model that ignores the environmental impacts and externalities of economic activity. Accelerations in economic growth have been carbon-intensive, and economic regulation has been scaled back. In the face of daunting environmental challenges that endanger prospects for continuing progress in human development, concerted global action too often falls far short of what is needed. Worsening environmental degradation could soon break the 40-year pattern of convergence in human development across countries. For example, potential trade-offs between economic costs and environmental damage given today's technology and carbon intensity of production imply that we are already almost certain of a 2° Celsius rise in mean global temperatures by 2050.

¹⁷ Anand and Sen (2000)

Systematic thinking about how to share the costs of adjustment and promote greener growth is critical, alongside concerted public action to support innovations in technology and enhance voice and accountability. A fundamental rethinking of the conventional growth model is well under way. The 2008 global financial crisis and its aftermath reinforced the growing consensus that deregulation went too far and that the pendulum should swing back¹⁸. Indeed, compounding the economic failures of conventional policies are the other costs they can introduce— such as greater inequality and environmental degradation. As chapter 1 argues, lessons from the recent financial crisis can be applied to the potential effects of climate change (see box 1.1). More active public policy is critical, not least because development must be decoupled from carbon emissions and the true value of ecosystem services should be incorporated into national development plans. The good news is that there is growing recognition, or rediscovery, of industrial policy— of proactive policies and interventions to restructure an economy towards more dynamic activities— even at such institutions as the World Bank, long a proponent of free market¹⁹ approaches. Overcoming pervasive market imperfections requires, among other things, internalizing the externalities in decision-making and in some cases creating markets where none exist— as for some ecosystem services. Because of the costs and risks created by greenhouse gas emissions, the loss of ecosystem services due to environmental degradation and underinvestment in innovations, more support should go to promoting innovative renewable energy technologies. If firms underestimate the long-term benefits of investing in new technologies or if they cannot appropriate the benefits, they will invest less than is optimal socially and globally. As chapter 4 shows, well designed, well implemented incentives can elicit change. For example, Japan's 2009 buy-back system for residential roof top photovoltaics promoted investment and provided incentives for customers to reduce electricity use. Similarly, tax incentives have encouraged renewable energy investments in Canada, Denmark, India, Sweden and the United States²⁰. But price-based incentives, especially for scarce resources, need careful calibration to avoid impoverishing or excluding already disadvantaged groups. A key constraint to public action on environmental problems is lack of awareness. About a third of the world's people seem unaware of climate change, and only about half consider it a serious threat or know that it is caused at least partly by human activity (see box 2.5 in chapter 2). But even with raised awareness, serious political constraints would remain— in other words, our collective failure to act also reflects the complexity of the politics and the power of groups opposing change. Chapters 2 and 3 show how many countries and communities most affected by climate change lack power and influence. So, under-

¹⁸ Chang and Grabel (2004)

¹⁹ See Aghion (2009), Rodrik (2005)

²⁰ IPCC (2011)

standing these constraints is a vital first step in framing strategies with a real chance of meaningful change. As chapter 4 discusses, national planning processes are critical, but capacity constraints and siloed approaches can limit effectiveness. In the western Balkan countries, for example, a major barrier impeding implementation of climate change mitigation policies is the lack of national coordination mechanisms²¹. It is clear that equity issues go well beyond developed versus developing countries— and beyond mitigation costs alone— To the burden of adjustment. Procedural justice requires that all parties be able to participate effectively²²— some of the groups that lobby nationally, including those pushing for more equitable policies for women and indigenous peoples, also merit a voice on the global stage. Similarly, global environmental finance and governance mechanisms must be informed by principles of equity and fair representation that go beyond country governments.

Rethinking our development model—levers for change

The required transformations involve a progressive approach that integrates the pillars of sustainable human development. Due consideration must be given to differences in country contexts: one-size-fits-all thinking is rarely effective when formulating policy or implementing programs. Proposed here are two major avenues to guide such efforts— one is the integration of equity concerns into policy and program design and evaluation, the other is empowerment in the legal and political arenas. For each avenue the chapter sets forth basic principles and highlights the experiences of selected countries.

Integrating equity concerns into green economy policies

The need to integrate equity concerns more fully into environmental policy is a major theme of this Report. Conventional assessments are often silent on the winners and losers of a policy or program²³. But distributional aspects require explicit consideration because effects on the poor or the rich might differ from average effects— and sometimes from intended outcomes. It is important to consider differences between the rich and the poor, between men and women, among indigenous peoples and across regions. Such considerations are consistent with the stated objectives of green economy policies, but they warrant a sharper focus in practice. Integrating distributional aspects into cost–benefit analysis has long been recognized as important²⁴ but has rarely been practiced, resulting in neglect of equity in project and policy analysis. In the absence of transfers, policies and projects that pass cost–benefit tests might not make everyone better off— And might even reduce

²¹ UNDP(2011a)

²² Grasso (2004)

²³ OECD(2010a)

²⁴ Atkinson and Stiglitz (1980)

the welfare of some groups (box 5.1). But appropriately valuing environmental and resilience-promoting benefits is difficult. This is true especially of the ecosystems for which the value of services is not fully known. The distributional analysis of economic policy reforms has advanced in the past decade—examining effects on the well-being of different groups, especially the poor and vulnerable. The World Bank has supported many such analyses, though sometimes the timing is too late to inform decision-making or policy-makers fail to adequately incorporate the results of such assessments²⁵. And distributional analyses still tend to be restricted to income, using conventional economic tools and focusing on such transmission mechanisms as prices and employment. Because such analyses can miss important parts of the picture, we propose that the approach be expanded and deepened.

2.3 Key principles

Sustainability in Policy can affect people's endowments, opportunities and agency— and through them the distribution of a range of assets. In this context both the vertical (treatment of individuals across a distribution) and horizontal (differences across groups and areas) dimensions of equity are important. For example, how a tax on gasoline would affect people at the bottom of the distribution differently from those at the top. We must remember that any innovation in Sustainability applied as a policy measure must have key priorities for integrating equity within a larger Sustainability whole:

- Mainstreaming the non-income dimensions of well-being. Building on the Multidimensional Poverty Index could broaden understanding of disadvantage and highlight the impacts of policy changes across all dimensions of deprivation²⁶.
- Understanding direct and indirect effects.
- Considering compensation mechanisms²⁷.
- Understanding the risk of extreme events²⁸.

²⁵ Oxfam International (2007)

²⁶ For instance, higher charges for water could reduce access, harming health, while more expensive kerosene could push households back to using biomass for cooking, bad for health and the environment.

²⁷ Countries with well-developed tax and transfer systems can use income tax schedules or social benefits to offset negative effects. For example, South Africa provides an income tax deduction for communal and private landowners who set aside land with high biodiversity value and manage it as a protected area. But where such systems are less feasible, alternative compensation or exemptions are needed.

²⁸ However small the probability, it is essential to consider the huge adverse consequences of extreme weather events, especially for the most vulnerable— And to reduce the risks.

It is important to consider a range of designs and to determine which can improve outcomes for equity. There are always constraints in data, analysis, capacity and time, so flexibility is needed in meeting the main goals. Stakeholder analysis is critical. Political economy factors and the influence of various actors can affect both design and implementation of policy. Policy design and implementation must address such influences as lobbying and their likely impacts. Institutional arrangements must guard against rent-seeking and official corruption— and more than this, against distortions of scientific facts, breaches of principles of fair representation and false claims about the green credentials of consumer products²⁹.

3. AN URBAN PARADIGM

3.1 *Status Quo*

In the last quarter of 2011, the world population reached the seven billion marks. This historic event took place 12 years after the six billion marks. It took 123 years to double from one to two billion but 'only' 33 years to cross the three-billion threshold.¹ Although demographic growth is slowing down in the whole world, the fact that it has taken the ever-shortest time to add one extra billion signals a major shift in both the pace and scale of global demographics. An important facet of this shift is the historic milestone achieved in 2007 when more than half of the global population was living in cities and towns, thus making urban centers the dominant habitat for humankind. This seemingly geographical shift has tremendous implications for the current and future dynamics of human development. The change in the dominant habitat of world population makes the process of urbanization to be among the most significant global trends of the twenty-first century. Cities and urban places in general now occupy the center stage in global development. They no longer function as mere spaces for settlement, production and services. They now profoundly shape and influence social and political relations at every level; determining advances and setbacks in modes of production; and providing new content to norms, culture and aesthetics. Cities have become a major locus of power and politics consequently influencing vision achievement and dictating policy outcomes. They are also a major factor in environmental trends and sustainability processes. Urbanization is thus providing the setting, the underlying base, and also the momentum for global change. The shift towards a dominantly urban world is not simply a demographic phenomenon characterized by an anticipated population movement and change from one locale and profile to another. Rather it is a transformative process as well as a galvanizing momentum

²⁹ Transparency International (2011)

permeating many aspects of global development. It is also a dynamic which, if effectively steered and deployed, can potentially serve as a force for enabling the world to overcome some of the current and future challenges.

The inclusion of the urbanization factor in determining the post-2015 global development agenda is therefore fundamental if evolving positive processes, salient contextual factors, and the powerful momentum prevailing at this advent of the new millennium are to be harnessed. In addressing the urbanization phenomenon, a post-2015 UN development agenda should go beyond the demographic dimension and should address the main challenges and opportunities that are shaping twenty-first century cities and towns, including how these affects and contribute to sustainable development.

Indeed, the demographics of urbanization tend to project several critical elements which are important in defining the new agenda. Most outstanding is the volume and rate of change at which the new human habitat is evolving. Interestingly, only 60 years ago or so (1950), the number of people living in urban centers was slightly higher in the developed nations (58.5 per cent, or 426.9 million) compared to developing countries. By 1970, the proportion of people living in urban and rural areas was virtually equal at around 630million. Today, of every 10 urban residents in the world more than seven are found in developing countries, which are also hosts to an overwhelming proportion of humankind (82 percent of the world's population). Moreover, of the 187,066 new city dwellers that will be added to the world's urban population every day between 2012 and 2015, 91.5 per cent, or 171,213, will be born in a developing country.

Beneath the above numbers are questions of needs, demands and capacities to deliver for this large world population whose life base is fundamentally changing. Not only do new cities have to be built and managed differently, but a whole set of relations and ways of thinking about new agenda items will have to be developed. For example, the entire environmental agenda needs to be recast when the urbanization dimension is factored in.

Cities contribute to up to 70 per cent of the total greenhouse gas emissions. Currently, mobility systems within and between cities promote an excessive dependence on fossil fuel and building designs tend to overuse non-renewable resources. The overall urban metabolism is totally unsustainable and it may worsen if no immediate action is taken. The above elements, coupled with the current urban based and crisis-ridden modes of economic development underscore the need to pay attention to the urbanization agenda. On this aspect, there are important lessons to be derived from recent experiences. On one hand,

the negative imperative arising from mishandling an urbanization element, such as the case of sub-prime lending, needs to be taken into account. Equally so, the opposite dynamism exhibited by emerging economies as they optimize on opportunities is an experience worthy of consolidation. Other critical factors of

urbanization which will have a bearing on defining the new global agenda include the increasing urban sprawl; the rise of mega cities, increasing metropolitanization, emergence of urban corridors and regions – all of which generate new demands, novel institutions, and will entail a profound overhaul in international relations.

At the social level, some of the current concerns will continue to deserve priority attention. Poverty, this time dominantly urban, will be compounded by the rise of the ‘new poor’ particularly in cities of industrial economies. The rising inequality in many parts of the world will generate tension and even conflict whose locus will be in cities and towns. The issue of social inclusion will remain of prime concern as the infrastructure for global mobility improves but at the same time natural and human-made disasters increase. The political implications of immigration, particularly of the transnational variety, will have to be grappled with.

3.2 The City – An Axis for the New Global Agenda

A new positive agenda has to be designed for the post-2015 period. An agenda which capitalizes on the positive momentum, harnesses opportunities and builds on the transformative potential that the world is currently exhibiting. The city, as a pivotal node of the prevailing urbanization dynamic, offers a critical axis for delivering the new agenda. Indeed, cities, in as far as they are crucibles containing human agents, critical movements and spaces of change, are an appropriate platform for driving a new agenda. Cities are the places where new ideas crystallize, technological and artistic innovation happen, and creative solutions to problems emerge.² Cities have shown to be settings for social and political change and where new forms of participatory decision-making can be experimented. Cities are therefore places where prosperity can be claimed for. The more recent protests for social and economic fairness and deeper democracy – the Arab Spring, Los Indignados and the Occupy Wall Street movements – are a call for a better form of prosperity, which in fact means prosperity for all. These protests have shown that cities are the scenario where the fight for prosperity and for human dignity could take place. In that sense, cities are not only hubs of innovation and places for economic development, but also the space where goals of social justice can be advanced.

Indeed, cities are important economic forces not just for themselves, but to the entire nation, and central players on the world stage. When they are well-articulated with the national and provincial governments and their own development agendas are linked to regional and national development plans, when investments from central governments are aligned with local investments, cities can yield critically important results for the nation as a whole.³ Cities can prioritize investments

in social safety nets and local and regional infrastructure development to ensure longer-term growth that in turn can stimulate consumption. Moreover, cities have the capacity to deal with underlying problems of the global economy, addressing issues of growing inequality through redistributive policies implemented in close collaboration with central governments. Cities can influence political leaders to respond to local and regional priorities proposing very clear outcomes and ways to measure them. Policy performance of cities in social, economic, environmental and political areas is clear in many accounts and different latitudes. When working at city scale, resources can be used more effectively and higher levels of accountability can be achieved. Cities represent a framework – flexible, creative, and operational – to deal pragmatically and efficiently with regional and global challenges. They are coherent entities to promote growth and prosperity and to fight off decline, or prospects of decline. They can also be effective agents contributing to repair the crisis of trust by working at the local level inactions that involve collective efforts. They offer more opportunities for direct connections with different actors, bringing various stakeholders and sectors to the ‘table of discussion’ in order to forge broadly supported agendas. Cities are “arenas to build relations and trust – respect, inclusiveness – in stark contrast with the divisive partisanship and ideologies that easily paralyze decision-making at the level of states and nations”. This is not to say that competitive interest and values do not often arise at city level, including political disagreements and local conflicts; however, cities organized in networks still represent an operative platform for imagining the future, forging partnerships, creating social and political innovations, searching synergies and urban/regional plans that can positively impact the nation as a whole. Cities can become a critical platform to address global challenges. Experience of the past decade has demonstrated the role cities play in the realization of a global development agenda as the fight against poverty – encapsulated in the Millennium Development Goals. The link between urbanization and socio-economic development cannot be disputed. Cities make countries more prosperous. Countries that are highly urbanized have higher incomes, more stable economies, stronger institutions and are better able to withstand the volatility of the global economy than those with less urbanized populations.⁵ The experiences of developed and developing countries also indicate that urbanization levels are closely related to levels of income and performance on human development indicators.

Cities around the world are playing an ever-increasing role in creating wealth, enhancing social development, attracting investment and harnessing both human and technical resources for achieving unprecedented gains in productivity and competitiveness. As countries develop, urban settlements account for a larger share of national income. In both developed and developing countries, cities generate a disproportionate share of gross domestic product (GDP) and provide huge

opportunities for investment and employment. Urban-based economic activities account for up to 55 per cent of gross national product

(GNP) in low-income countries, 73 per cent in middle-income countries and 85 per cent in high income countries.⁶ In the United States, for example, some cities outpace even some countries in economic output. If the five largest cities in the United States – New York, Los Angeles, Chicago, Boston and Philadelphia – were treated as a single country, it would rank as the fourth largest economy in the world. This trend is also evident in the developing world: São Paulo, Brazil's largest city, and Bangkok, the capital of Thailand, both host just over 10 per cent of the total population of their respective countries, but both account for more than 40 per cent of their countries' GDP.⁷ Cities also generate a disproportionate amount of revenue for governments; the residents of India's commercial capital Mumbai, for instance, pay almost 40 per cent of the nation's taxes.

Goods and services are generally produced more efficiently in densely populated areas that provide access to supportive services, transport and communication links, a pool of labor with appropriate skills, and a critical mass of consumers – all attractive qualities associated with cities. In the new, increasingly knowledge-based global economy, cities are particularly efficient producers. Improved economic and social infrastructure, together with economies of scale and agglomeration benefits associated with large urban centers; allow businesses and enterprises in cities to flourish. The concentration of economic activity in cities makes them prime generators of non-agricultural employment in both the formal and informal sectors.

While the formal sector accounts for a much larger share of urban employment in industrialized countries, the informal sector employs a significant proportion of the nonagricultural labor force in developing regions (up to 80 per cent in sub-Saharan Africa and more than 60 per cent in Asia and Latin America). Cities are also engines of rural development. They provide many opportunities for investment, which not only support urban development but also contribute to rural development in an environment of strong urban-rural linkages. Improved infrastructure between rural areas and cities increases rural productivity and enhances rural residents' access to education, healthcare, markets, credit, information and other services. On the other hand, enhanced urban-rural linkages benefit cities through increased rural demand for urban goods and services and added value derived from agricultural produce. Increased productivity and competitiveness also fuels the urbanization process: all over the world there are examples of sleepy fishing villages becoming thriving ports, barren outposts becoming major trading centers and railway depots or harbors becoming capital cities. Urban transformations often translate into positive performance on human development indicators and reduced poverty in both rural and urban areas.

Put together, all of these factors provide an apt environment for the attainment of the Millennium Development Goals and targets. However, the relative absence

of infrastructure, such as roads, water supply, communication facilities, and adequate housing in small- and medium-sized cities – which are currently absorbing most of the world’s urban population growth – makes these cities less competitive at the national, regional and global levels. In many countries, a disproportionate amount of public investment, especially investment in infrastructure, goes to the larger cities, particularly national capitals. Attempts to “decentralize” economic activities to secondary cities are unlikely to be successful unless the decentralization is supported by pro-poor investment in infrastructure and public services, and by the financial and institutional strengthening of local authorities.

3.3 Prominence of the Local in a Context of Inclusive and Multi-Level Governance

The process of urbanization has brought to the fore new actors in global development. The framework is no longer strictly determined by relations among states, and the role of various actors, at different levels, needs to be fully acknowledged. A more earnest and rigorous endeavor has to be adopted in operationalizing the notion of partnership and in recognizing the importance of the local, particularly local governance.

Increasingly, intergovernmental and supranational institutions are assuming an important role in steering regional and global development. At the same time, a stronger interdependence is developing among national and sub-national levels of governments, and also with other spheres of society in the development agenda. The emerging constellation of such global and regional institutional developments, coupled with changing vertical relations within nations, brings to prominence a new partnership in governance. It is no longer tenable for one level of government or one set of actors to operate on their own: city authorities, regional and national governments, civil society and private sector actors, all play an increasing role and have political influence in development issues. Collaboration, coordination and the fostering of synergy is becoming the norm.

Multi-level governance in this case recognizes linkages, promotes flows beyond official urban boundaries, accepts the participation of different actors, and concedes to the need for an overall governance architecture which accommodates different interests. At the same time, it also goes beyond the conventional emphasis on transactional relations and transfer of resources. It underscores an endogenous response thrust, encourages leveraging and promotes sustainable action, recognizing the need to settle disputes and different forms of conflicts. The pursuit of a global agenda, in whatever manner it will be defined, necessitates the consolidation of such a multi-level governance framework, and the promotion of a more encompassing global partnership beyond its current configuration. It also neces-

sitates acknowledging the fact that local authorities, as key institutional vehicles of cities, have transcended narrow local political confines to become prominent players exerting regional and global influence.

Key to the success of the new partnership in governance is therefore the role of the city.

When taken beyond demographics, the city is the local space at which all the above forces crystallize themselves and exert their impact on the citizenry. And in terms of change, the city is almost the immediate milieu of action on the ground – where the economic, political, social and environmental impact can be acted upon. It is the main platform for transformation. It is the locus for change, and the venue where the human agency can be mobilized. Thus, the mode of urban development as a whole has a major bearing on global development in general. In this respect, in defining a new development agenda utmost attention needs to be given to the city as a whole, particularly in the period after the second decade of the new millennium.

National, regional and city governments have a key role to play to ensure the fluidity of markets for land, labor and products, while ensuring that the benefits of density and economies of agglomeration are realized through effective urban planning and investment in core infrastructure. By concentrating more attention and resources to the city-region level, national governments are not only connecting the nation to globalized business flows but providing trajectories of opportunity to peripheral rural areas.

3.4 Anchoring the New Agenda at the Sub-National Level

In its transformative dynamic, the process of urbanization is increasingly revealing its pervasive impact. A new agenda cannot afford to ignore it. More urgently, it brings to the fore the role of the sub-national level, in terms of actors, institutions and settings. The MDG experience calls for the need to anchor the new agenda at the local level, particularly within the framework of city development. Indeed, all the elements of change are embedded and influenced by the dynamics of urban development. The manner in which we shape and steer change in the city will have a major bearing in determining human destiny in the post-2015 period.

4. THE CAPABILITIES APPROACH

4.1 The capabilities Approach and Human Development

According Robert Adams: “Empowerment is the capacity of individuals, groups and/or communities to take control of their circumstances, exercise power and achieve their own goals, and the process by which, individually and collectively, they are able to help themselves and others to maximize the quality of their lives”³⁰. Empowerment is viewed as a process³¹; the mechanism by which people, organizations, and communities gain mastery over their lives³². In other references, it has been seen as the process of obtaining basic opportunities for marginalized people, either directly by those people, or through the help of non-marginalized others who share their own access to these opportunities. Empowerment also includes encouraging, and developing the skills for, self-sufficiency, with a focus on eliminating the future need for charity or welfare in the individuals of the group.

According to Sen, Social change must be evaluated not in isolation but in terms of the richness of human life resulting from it. He saw the human life as a set of “doings and beings” “functioning” –and how they related the evaluation of the quality of life to the assessment of the capability to function. Commodities, functioning and capability of life is seen as a set of “doings and beings” that are valuable; the exercise of assessing the quality of life takes the form of evaluating these functioning and the capability to function. This valuation exercise cannot be done by focusing simply on commodities or incomes that help those doings and beings, as in commodity-based accounting of the quality of life (involving a confusion of means and ends). The functioning themselves have to be examined, and the capability of the person to achieve them has to be appropriately valued. Life needs to be seen as a combination of various different functioning (a “functioning n-tuple”). This amounts to seeing a person in as it was, an “active” rather than a “passive” form. The included items may vary from such elementary functioning as escaping morbidity and mortality, being adequately nourished, undertaking usual movements etc., to many complex functioning such as achieving self-respect, taking part in the life of the community and appearing in public without shame. The claim is that the functioning is constitutive of a person’s being, and an evaluation of a person’s well-being has to take the form of an assessment of these constitu-

³⁰ ADAMS, ROBERT. EMPOWERMENT, PARTICIPATION AND SOCIAL WORK. 2008, PALGRAVE MACMILLAN, NEW YORK, P.XVI

³¹ RAPPAPORT (1984)

³² RAPPAPORT, J. (1984). Studies in empowerment: Introduction to the issue. „Prevention in Human Services,” 3, 1–7.

ent elements. The primitive notion in the approach is that of functioning—seen as constitutive elements of living. A functioning is an achievement of a person: what he or she manages to do or to be, and any such functioning reflects, as it were, a part of the state of that person. The capability of a person is a derived notion. It reflects the various combinations of functioning (doings and beings) he or she can achieve. It takes a certain view of living as a combination of various “doings and beings”. Capability reflects a person’s freedom to choose between different ways of living. The underlying motivation—the focusing on freedom—is well captured by Marx’s claim that what we need is “replacing the domination of circumstances and chance over individuals by the domination of individuals over chance and circumstances”.

4.2 Quality of Life Outcomes and Legislations

There is an extensive literature in development economics concerned with valuing the quality of life, the fulfillment of Basic needs and related matters but have been typically comprehensively ignored in the theory of welfare economics, which has tended to treat these contributions as essentially ad hoc suggestions. In the Capability Approach, the view of human life is seen as a combination of various Functioning and capabilities, and the analysis of human freedom as a central feature of living, provide a differently grounded foundational route to the evaluative exercise. This informational foundation contrasts with the evaluative bases incorporated in the more traditional foundations used in welfare economics. The original formulations of “basic needs” often took the form of definitions in terms of needs for certain minimal amounts of essential commodities such as food, clothing and shelter. This Maslovian approach does not however represent the conversion processes required from commodities to capabilities. For example, the requirement of food and of nutrients for the capability of being well-nourished may greatly vary from person to person depending on metabolic rates, body size, gender, pregnancy, age, climatic conditions, and parasitic ailments and so on. The concern with commodities and means of achievement, with which the motivation of the capability approach is being contrasted, happens to be, in fact, influential in the literature of modern moral philosophy as well. For example, Rawls in his “Theory of justice³³” lists “primary goods” as concerned with means rather than ends; they deal with things that help to achieve what we want to achieve, rather than either with achievement as such or even with the freedom to achieve. Rawls is much concerned that the fact that different people have different ends must not be lost in the evaluative process, and people should have the freedom to pursue their

³³ A theory of Justice, John Rawls (1971)

respective ends. This concern is indeed important, and the capability approach is also much involved with valuing freedom as such. In fact, it can be argued³⁴ that the capability approach gives a better account of the freedoms actually enjoyed by different people than can be obtained from looking merely at the holdings of primary goods. Primary goods are means to freedoms, whereas capabilities are expressions of freedoms themselves³⁵. The capability set represents a person's freedom to achieve various functioning combinations. If freedom is intrinsically important, then the alternative combinations available for choice are all relevant for judging a person's advantage, even though he or she will eventually choose only an alternative. In terms of practical application, the intrinsic view is much harder to reflect than the instrumental view, since our direct observations relate to what was chosen and achieved³⁶. The capability approach can, thus, be used at various levels of sophistication, and how far we can go would depend much on the practical consideration of what data we can get and what we cannot. In so far as freedom is seen to be intrinsically important, the observation of the chosen functioning bundle cannot be in itself an adequate guide for the evaluative exercise, even though the freedom to choose a better bundle rather than a worse one can be seen to be, in some accounting, an advantage even from the perspective of freedom. The point can be illustrated with a particular example. An expansion of longevity is seen, by common agreement, as an enhancement of the quality of life (though, strictly speaking, I suppose one can think of it as an enhancement of the quantity of life). This is so partly because living longer is an achievement that is valued. It is also partly because other achievements, such as avoiding morbidity, tend to go with longevity (and thus longevity serves also as a proxy for some achievements that too are intrinsically valued). But greater longevity can also be seen as an enhancement of the freedom to live long. We often take this for granted on the solid ground that given the option, people value living longer, and thus the observed achievement of living longer reflects a greater freedom than was enjoyed. But it necessarily does not mean that given a person lives longer he has also a better quality of life. The choice of an approach to the evaluation of well-being and advantage has bearings on many exercises. These include the assessment of efficiency as well as inequality. Efficiency, as it is formally defined, is concerned with noting overall improvements, and in standard economic theory, this takes the form of checking whether someone's position has improved without

³⁴ A Sen, *Development as capability Expansion*, Oxford University Press (2003)

³⁵ A Sen, *Development as capability Expansion*, Oxford University Press (2003)

³⁶ The estimation of what could have been chosen is, by its very nature, more problematic (involving, in particular, assumptions about the constraints actually faced by the person). The limits of practical calculations are set by data restrictions, and this can be particularly hard on the representation of capability sets in full, as opposed to judging the capability sets by the observed functioning achievements.

anyone's position having gone down. A situation is efficient if and only if there is no alternative feasible situation in which someone's position is better and no one's worse. Obviously, the content of this criterion depends crucially on the way individual advantage is defined. If it is defined in terms of utility, then this criterion of efficiency immediately becomes that of "Pareto optimality" (or "Pareto efficiency", as it is sometimes—more accurately—called). On the other hand, efficiency can be defined also in term of other metrics, including that of the quality of life based on the evaluation of functioning and capabilities. Similarly, the assessment of inequality too depends on the chosen indicator of individual advantage. If we look beyond incomes and wealth, which do not give adequate account of quality of life, there is a case for baling the evaluation of inequality on information more closely related to living standards. Inequality of wealth may tell us things about the generation and persistence of inequalities of other types, even when our ultimate concern may be with inequality of living standard and quality of life. Particularly in the context of the continuation and stubbornness of social divisions, information on inter-class inequalities in wealth and property ownership is especially crucial. But this recognition does not reduce the importance of bringing in indicators of quality of life to assess the actual inter-class inequalities of well-being and freedom. One field in which inequalities are particularly hard to assess is that of gender differences. It has been indicated that girls are generally more deprived than boys especially so in developing countries or low-income countries. However, it is not easy to determine what is the best indicator of advantage in terms of which these gender inequalities are to be examined. There is, to be sure, no need to look for one specific metric only, and the need for plurality of indicators is as strong here as in any other field. But there is still an issue of the choice of approach to well-being and advantage in the assessment of inequalities between women and men. The approach of utility-based evaluation is particularly limiting in this context, since the unequal deals that obtain, particularly within the family, are often made "acceptable" by certain social notions of "normal" arrangements, and this may affect the perceptions of women as well as men of the comparative levels of well-being they respectively enjoy³⁷.

In rejecting utility-based evaluations, it may be tempting to go in the direction of actual commodities (enjoyed by women and men, respectively) to check inequalities between them. There is here the problem, already discussed earlier in this paper, that commodity-based evaluations are inadequate because commodi-

³⁷ For example, in the context of some developing countries such as India, the point has been made that rural women may have no clear perception of being deprived of things that men have and may not be in fact any unhappier than men are. This may or may not be the case, but even if it were so, it can be argued that the mental metric of utility may be particularly inappropriate for judging inequality in this context. The presence of objective deprivation in the form of greater undernourishment, more frequent morbidity, lower literacy etc. cannot be rendered irrelevant just by the quiet and grumbling acceptance of women of their deprived conditions.

ties are merely means to wellbeing and freedom and do not reflect the nature of the lives that the people involved can lead. But, in addition, there is the further problem that it is hard—sometimes if not impossible to get information on how the commodities belonging to the family are divided between men and women, and between boys and girls. On the other hand, it is possible to compare signs of undernourishment of boys and girls, to check their respective morbidity rates etc., and these functioning differences are both easier to observe and of greater intrinsic relevance. There are indeed inequalities between men and women in terms of Functioning, and in the context of developing countries the contrast may be sharp even in basic matters of life and death, health and illness, education and illiteracy. From the point of view of studying both the actual situations and the causal influences operating in the generation of inter-gender inequalities, regional contrasts (Asia v/s Europe/US; or within Asia (South Asia v/s Middle East) may be particularly important. In general, the perspective of Functioning and capabilities provides a plausible approach to examining inter-gender inequalities. It does not suffer from the type of subjectivism that makes utility-based accounting particularly obtuse in dealing with entrenched inequalities. Nor does it suffer from the over-concentration on means that commodity-based accounting undoubtedly does, and in fact it has better informational sources in studying inequalities within the family than is provided by guesswork on commodity distributions (e.g., who is eating how much?). The case of inter-gender inequality is, of course, only one illustration of the advantages that the capability approach has. Amartya Sen, Martha Nussbaum and others have noted a close relationship between the capabilities approach and rights-based approaches to human development³⁸.

But unlike the idea of freedom or capability in itself, an acknowledged human right also incorporates corresponding obligations. Notwithstanding such obligations, human rights are not equivalent to legal rights, although they can motivate legislation and thus provide the basis for legal action. Some rights are procedural—As with the right to information discussed below—And must encompass both opportunity and process aspects³⁹. Constitutionally recognizing equal rights promotes equity because such access is no longer limited to those who can afford it⁴⁰. And embodying such rights in the legal framework can influence government priorities and resource allocations. BE it environmental, social or economic rights, alongside legal recognition of equal rights is a need for enabling institutions are needed, including a fair and independent judiciary and the right to information for common citizens. Even if rights provide only what Immanuel Kant called imperfect obligations, they can still empower groups and individuals to

³⁸ FUKUDA-PARR (2007)

³⁹ SEN (2009)

⁴⁰ BOYCE (2011)

take public action to protect their environment, economy or the society at large from inequity. As Amartya Sen wrote, “because of the importance of communication, advocacy, exposure and informed public discussion, human rights can have influence without necessarily depending on coercive legislation”⁴¹.

If we look at purely for example in the context of environment, the power of information becomes very clear.

- In the United States conservation groups have used information on emissions levels to bring public nuisance actions against private companies⁴².
- One Million Acts of Green, launched by Cisco in partnership with the Canadian Broadcasting Corporation and Green- Nexxus in Canada in 2008, uses television, Facebook®, Twitter™ and other Internet resources to engage Canadians in conversations on environmental issues and encourage “green acts.” The initiative elicited nearly 2 million green acts within a year⁴³.

Rights to government information are spreading. At least 49 national constitutions recognize them, and at least 80 legislatures have enacted right-to-information laws. South Africa’s 1996 Constitution guarantees all “the right of access to any information held by the state and held by another person that is required for the exercise or protection of any rights.” In Argentina, Canada, France, India, Israel and the Republic of Korea higher courts have held that constitutional guarantees of free expression implicitly recognize a constitutional right of access to information⁴⁴. But legislation is just a first step. Implementation and enforcement are equally critical. Civil society organizations are important for implementation by helping citizens understand and use legal rights of access to information, by training public officials in information disclosure and by monitoring implementation. In Bulgaria a nongovernmental organization, the Access to Information Program, provided legal assistance and disseminated information to the wider public about the right-to-information law and the scope of citizens’ rights⁴⁵. The complex cross-sectoral challenges of sustainable human development have a long-time horizon and require long-term commitments⁴⁶. Changing decisions, mobi-

⁴¹ SEN (2006)

⁴² American Electric Co v Connecticut 10-174

⁴³ Biggar and Middleton (2010)

⁴⁴ <http://right2info.org>

⁴⁵ Puddephatt (2009)

⁴⁶ UNEP (2007) Sen (2006)

American Electric Co v Connecticut 10-174

Biggar and Middleton (2010)

<http://right2info.org>

Puddephatt (2009)

UNEP (2007)

lizing investment and developing new strategic plans can take years if not decades. This may involve major institutional reforms to mainstream sustainability considerations in government planning. The government of Rwanda recognized the need to integrate environmental and natural resource management plans into the country's development strategy. Its Environmental Management Authority works closely with the national and local governments as well as civil society to promote sustainable development and the right to live in a clean and productive environment by requiring that all sectors of society manage the environment efficiently and use natural resources rationally⁴⁷.

4.3 Participation and accountability

Process freedoms, which enable people to advance goals that matter to them, are central to human development and have both intrinsic and instrumental value. Major disparities in power are reflected in unsustainable outcomes, but the converse is that greater empowerment can bring about positive environmental change equitably⁴⁸. Democracy is important, but to enable civil society and foster popular access to information, national institutions need to be accountable and inclusive—especially with respect to women and other affected groups. A prerequisite for participation is open, transparent and inclusive deliberative processes. “Consultations” can provide limited or incomplete information, neglect equity and impact assessments, and fail to report results effectively. Even where public participation or comment is formally invited, its role is often to legitimize prior policy choices and decisions, not to shape them⁴⁹. In Australia, for example, cases have demonstrated a lack of open exchanges among local government, polluting industries and local communities and a failure to inform citizens of the risks of living and working near toxic sites⁵⁰. Where governments are responsive to popular concerns, change is more likely. In the United States, for example, 23 States allow citizens to petition for a direct vote on a policy initiative, a mechanism that some states have used to adopt environmental and energy policies (such as Washington in 2006)⁵¹. Some groups have pursued accountability of private corporations in emissions and climate change⁵². But such concerns may be offset by other vested interests— as reported for the Russian Federation in the problems civil society

⁴⁷ See www.rema.gov.rw

⁴⁸ UN HDR 2010

⁴⁹ Newell and others (2011)

⁵⁰ Lloyd-Smith and Beil (2003)

⁵¹ Byrne and others (2007)

⁵² Newell (2008)

faced in mobilizing public support around greening industry⁵³. An active press raises awareness and facilitates public participation.

In the previous sections we have discussed the various aspects of equity and sustainability and the role of financing, information and communication, advocacy, enabling institutions and participation to ensure future innovations in policy are both equitable and sustainable. We have also described in detail the role of urbanization in this context and how the battles against the status quo of inequity and socio-economic and environmental degradation shall be won or lost in urban settings and the legal and policy directions that some countries/local governments have taken in this direction. All these considerations form the premise for development of an integrated, enabling ecosystem for urban agglomerates, that facilitates 'Empowerment of its stakeholders by a direct or indirect expansion of their capabilities and freedoms' and in the process of doing so ensures that critical "Sustainability" focus areas are effectively integrated into the facilitation processes.

REFERENCES:

Books, chapters in a book, articles

- [1.] RAWLS, JOHN (ed.): *A theory of Justice*. 1971, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- [2.] CHANG, HA-JOON – GRABEL, ILENE: *Reclaiming Development*. 1st ed. An alternative Economic Policy Manual. 2004, Global Issues.
- [3.] ATKINSON, ANTHONY B. – STIGLITZ, JOSEPH E.: *Lectures on Public Economics*. 1980, Princeton University Press.
- [4.] SEN, AMARTYA: Conceptualizing and Measuring Poverty. In Grusky D, Kanbur R.: *Poverty and Inequality*. 1980, Stanford University Press, Stanford, 2006.

Electronic sources

- [1.] UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM: *New dimensions of human security: Human Development Report (1994)*, available at: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.
- [2.] UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM: *The real wealth of nations, pathways to development: Human Development Report (2010)*, available at: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_2010_en_complete_nostats.
- [3.] WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT: *WCED Report: Our common future (1987)*, available at: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>

⁵³ Crotty and Rodgers forthcoming

- [4.] WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT: *State of the world* (1999); *A World Watch Institute Report on Progress Toward a Sustainable Society*.
- [5.] UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAM: *Towards a greener economy: Pathways to sustainable development and poverty alleviation* (2011)
- [6.] UNITED NATIONS DEPARTMENT FOR ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS: *World Urbanization Prospects: The 2009 Revision*. New York. (2009) <http://esa.un.org/unpd/wup/index.htm>. Accessed 15 May 2017.
- [7.] INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE: *Working Group II Report „Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability (2014) https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/*. Accessed 20 Oct 2017.
- [8.] OXFAM INTERNATIONAL: *Annual Report 2007: (2014) https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/OI-annual-report-2007-en.pdf*

Articles

- [1.] SUDHIR ANAND í AMARTYA SEN: The Income component of the Human Development Index; *Journal of Human Development A Multi-Disciplinary Journal for People-Centered Development* (2010)
- [2.] SUDHIR ANAND – AMARTYA SEN: The Income component of the Human Development Index; *Journal of Human Development A Multi-Disciplinary Journal for People-Centered Development* (2010)
- [3.] SUDHIR ANAND – AMARTYA SEN: Human Development and Economic Sustainability (2000), *World Development* vol. 28, issue 12, 2029–2049
- [4.] AMARTYA SEN: What do we want form a theory of Justice, *Journal of Philosophy*. 2006; CIII (5): May.
- [5.] BIGGAR J. – MIDDLETON C.: Broadband and Network Environmentalism: The Case of One Million Acts of Green. *Telecommunications Journal of Australia*, 60(1), 9.01-09.17.
- [6.] NEWELL P.: The elephant in the room: Capitalism and Global Environmental Change. *Global Environmental Change* 21(1): 4–6
- [7.] NEWELL P.: The governance of Energy Finance: the public, the private and the hybrid. *Global Policy* 2(3): 1–12.

US Supreme Court

- [1.] *American Electric Power Company v. Connecticut*, 564 U.S. 410 (2011)
- [2.] *Massachusetts v. Environmental Protection Agency*, 549 U.S. 497 (2007)

Functions of Local Governments Bound to Partners

Veilandics, Eszter

Széchenyi István University
Postgradual Doctoral School of Law and Political Sciences
e-mail: jegyzo@darnozseli.hu

„mandatory association and democracy are not compatible with each other, an association must never be binding, but attracting”¹

I. INTRODUCTION

Pursuant to the Fundamental Law, the right of association is the fundamental right of local governments. The municipal councils of the local governments are entitled to establish associations to carry out their functions more effectively and more purposefully. Upon the establishment of associations, the main issue is the better quality of the performance of public service and the economic efficiency thereof.

The municipal council and its organs ensure the performance of the functions of the local government. The association is included among the organs of the municipal council, accordingly, the municipal council may transfer its powers *inter alia* to its association and the association may make municipal decisions.

The municipal council may not transfer from its powers its right to establish or to join a municipal association, the decision thereon falls within the exclusive competence of the municipal council, and it is a further prudential condition that the votes of the qualified majority of the municipal council is required to the decision.

Thus, the municipal association is such a cooperation of local governments which operates in accordance with conditions set out in legal regulations and put down in writing in order to exercise the powers of local governments.²

Thus, the performance of the functions of local governments may be supported by a diverse system of associations.

¹ LŐRINCSIK, PÉTER: *The possibility of forced associations in the case of associations of micro-regions.*

² PESZEKI, ZOLTÁN: *Economics of Municipalities.* 2011, Szent István University.

Chapter IV of the Act CLXXXIX of 2011 on the Local Governments of Hungary (hereinafter: Local Governments of Hungary Act, shortly referred to as LGHA) contains the general rules applicable to the associations of local governments, the provisions on the organisation and functioning of the association, the fundamental rules on association agreements.

“The municipal councils of the local governments may agree that they establish an association having legal personality to carry out one or more functions or powers of the local government and the administrative functions and powers of the mayor and the notary more effectively and more purposefully”³

The Fundamental Law of Hungary guarantees the principle of the freedom of association and cooperation of local governments. “Local governments may freely associate with other local governments, establish associations for the representation of their interests, cooperate with local governments of other countries within their functions and powers, and become members of international organisations of local governments”⁴

The European Charter of Local Self-Government also lays down the freedom of association. Local authorities shall be entitled, in exercising their powers, to cooperate and, within the framework of the law, to form consortia with other local authorities in order to carry out tasks of common interest.⁵

II. HISTORICAL OVERVIEW

In the followings, let us examine how the historical development of associations occurred.

The development of the forms of associations, the changes in the types thereof can be taken through the history of Hungarian public administration. The legal relationship of the recorders of common offices was already contained in the Act XXII of 1886 on Municipalities.

“The district-notary shall be paid by the allied municipalities jointly. The deputy-lieutenant decides on the questions, subject to the hearing of the municipal councils and the affected officials, on a case-by-case basis, whether a district-notary office shall also employ an assistant notary, in which municipality the district-notary and the assistant notary

³ Sec. 87(1) of the LGHA

⁴ Clause k) of Article 32(1) of the Fundamental Law of Hungary

⁵ Sec. 10(1) of Act XV of 1997 on the European Charter of Local Self-Government

*shall live and to what extent the allied municipalities shall contribute to the salary of the district-notary and the common costs; this decision may be the subject of an appeal to the municipal council.*⁶

The first council-act already contained the example of mandatory association of common municipal offices. *“As a rule, a common municipal council shall be established for more municipalities having less than 500 inhabitants.”*⁷

Pursuant to LGHA, “today’s common municipal offices” are municipalities within a district, the administrative areas of which are separated by the administrative area of not more than one settlement.

The second council-act contains a similar provision.

*“The less populated municipalities may establish a common municipal council with the nearby municipalities.”*⁸

I hereby note that, at that time already, the form of association of councils entailed legal personality.

The third council-act and the related comprehensive amendment to the Constitution⁹ recognized the municipal nature of the councils, and, in connection with this, the right to establish common councils appeared on constitutional level. The council-act stipulates that the common councils of municipalities include more municipalities and exercise certain powers through jointly established institutions.¹⁰

The factors affecting the establishment of associations shall include, but shall not be limited to the followings:

- the conditions, characteristics, load bearing capacity of the municipalities
- the experience of former relationships, co-operations
- the sensitivity of the municipal leaders to the subject
- the engagement of county councils
- the conditions of different tenders, etc.

The amendment of the Act XX of 1949 on the Constitution of the Republic of Hungary (hereinafter: Constitution) made in 1990 and the Act LXV of 1990 on Local Governments (hereinafter: Local Governments Act, shortly referred to as: LGA) changed the former municipal administrative organisation. On the basis of

⁶ Sec. 67 of the Act XXII of 1886 on Municipalities

⁷ Sec. 9(2) of the Act I of 1950 on Local Councils

⁸ Sec. 2(2) of the Act X of 1954 on Councils

⁹ Act I of 1972 on the amendment of Act XX of 1949

¹⁰ Sec. 12(2)–(3) of the Act I of 1971 on Councils

the provisions of the Constitution and incorporating those provisions, the Local Governments Act became the basic rule for municipal associations, and the special provisions of the Association Act, adopted years later, were connected to this.

It follows from the provisions of the Constitution that the right of municipal councils to establish associations is a fundamental right to be exercised within the statutory limits, and it is protected as a fundamental right.

The amendment of the LGA of 1994 brought about no substantial progress in relation to the development of the freedom of association. The professionals – including Imre Verebélyi – felt the lack that the amendment, within the system of villages, “did not introduce the mandatory administrative or service associations or the mandatory associations of municipal councils and the exceptional concentrations”.¹¹

The LGA pursued the objectives of the rules on associations through institutionalizing

- the administrative associations,
- the institutional associations, and
- the common municipal councils.

These provisions are detailed in Chapter III (The associations of local governments) of the LGA. The district-notary office itself is included independently of the associations. In the literature, the opinions differ on the possible forms and number of associations. We may find such an approach where 4 types are listed. In my opinion the common, that is the allied municipal council means the common single office, the district-notary, therefore the 3 institutionalized associations listed above are the result of the legislation.

Administrative associations

The administrative association was established in order to handle the certain types of administrative cases in a professional manner. The more frequent administrative associations are:

- administrative associations
- administrative associations for construction cases
- technical administrative associations
- associations established to carry out the functions of street departments
- association carrying out industrial, commercial administrative tasks

¹¹ VEREBÉLYI, IMRE: The fundamental trends of the development of local authorities. *Hungarian Public Administration* Vol. 1995/2., 68–71.

Institutional associations

The affected municipal councils may agree in the establishment, maintenance and development of one or more institutions serving two or more communities, or two or more towns and communities.

The more frequent associations related to institutions were the followings:

- the operation of nurseries
- the shared maintenance of primary schools and day-care institutions
- the maintenance and development of medical practices.

The transfer of state subsidies, the reduction in subsidies related to certain specialized tasks and the budget of municipalities led to economy-related associations:

- the implementation of joint investments
- associations related to spatial planning
- the performance of communal duties
- securing water supplies
- water and communal associations.

Associated municipal councils

One of the most intensive forms of cooperation between settlements is the operation of associated municipal councils, such as the former district-notary offices, today's common municipal councils.

“The LGA further developed with the amendment of 1994 could not solve the anomalies of the rules on associations, therefore the experts and the scientific community criticised the forms of associations hitherto established and missed the specific statutory provisions. Summarizing the essence of the issue, they claimed that the LGA only determines the forms of associations and determines them in a contradictory manner, roughly, excessively with a framework character.”¹² Therefore, the Parliament – in addition to the necessary amendment of the LGA – adapted a new statute: the Act CXXXV of 1997 on the Associations and Co-operation of Local Governments (hereinafter: Associations Act).

The Associations Act defines the agreements in accordance with two principles:

1. Associations with legal personality
2. Associations operating on the basis of the transferred decision-making powers, according to which 4 types of agreements can be distinguished:
 - a) Assignment agreement on the performance of functions, powers, services (Sec. 7 of the Associations Act).

¹² LŐRINCSIK: cit. 5.

- b) Joint maintenance, joint employment on the basis of an agreement (Sec. 8 of the Associations Act).
- c) Joint decision-making body – association council (Sec. 9 of the Associations Act).
- d) Establishment of an association with legal personality (Sec. 16 of the Associations Act).

Apart from the in-depth assessment of the forms and types of associations analysed in the literature on several occasions, hereinafter I shall detail the regulatory process and the concepts of development.

There were municipalities which recognized that they could provide public services which were beyond their limits through the form of associations. The advantage of the common performance of tasks is that the per capita costs decrease as a result of the higher population numbers of the association. In the case of certain services, this is ensured by the principle of the “more beneficiaries-lower unit costs”.¹³ These decisions enhanced, in particular, the preservation of the values and liveability of small villages.

The first associations of local governments were established in 1991. In 1994, the number of these associations reached 140 with the participation of 1800 local governments, but they did not cover the territory of Hungary. A further characteristic of the organisations was that they operated with centres both in towns and villages. Upon the adoption of the Associations Act, the willingness to establish associations also increased, the number of the associations of local governments was 250 in 1999-2000.¹⁴

However, the experience confirmed that the local governments did not apply in sufficient numbers the constitutional principle ensuring the voluntary, free establishment of associations.

In many cases, the local governments which recognized the need to establish an association “did not establish the association, because they considered the statutory form, providing for the legal personality of associations, too strict, therefore they concluded a looser co-operation agreement concerning their relationships”.¹⁵

The different territorial characteristics of the given settlements, the consultation mechanism and the insufficient co-operation created problems for the associa-

¹³ MARCSÁK, DEBÓRA: *The possibilities of local governments to establish associations and their role in practice*. Thesis. 2015, Budapest Business School, Faculty of Management and Business, Zalaegerszeg, 5.

¹⁴ LOVAS, JUDIT: *The system of the associations of local governments in Hungary, the presentation of the forms of co-operation with an overview on the administrative reforms*. Thesis. 2013, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of Administrative Law, 9.

¹⁵ SZABÓ, LAJOS: The associations of local governments. *Magyar Közigazgatás* [Hungarian Public Administration] Vol. 1994/3, 148.

tions. Furthermore, the issue of distrust remaining from the system of municipal districts, the “tragedy of the commons” may arise, coding continuing controversy, tension to the system, or, to the contrary, the issue of overconfidence of the independent villages may be the problem.¹⁶

In the case of certain mandatory functions provided for by law, if the central budget provides the necessary funds thereto, it may be validly recommended that the act determining the function should, at a defined small scale, provide mandatorily for the performance of the function in the form of an association.

I hereby note that “in the first third of 2010s, approximately 1200 associations operated already in Hungary.”¹⁷

A new law and statutory amendments were prepared in the Ministry of Interior in order to change the system of associations.

III. MULTI-PURPOSE MICRO-REGION ASSOCIATION

Before describing the steps of changing the system of associations, the form of municipal co-operations specified in a special act, the multi-purpose micro-region association having its own legal personality has to be taken into consideration, when outlining the subject of associations.

The system of micro-regions was established by the Government Decree No. 244/2003 of 18 December 2003 on the rules of establishment, delimitation and alteration of micro-regions, as, in December 2003, the Government established 168 micro-regions which cover the country without overlapping.¹⁸

The adoption of the Act CVII of 2004 on Multi-purpose Micro-region Associations of Local Governments (hereinafter: Multi-purpose Micro-region Associations Act, shortly referred to as MMAA) can be considered to be as a stage of legal developments. MMAA allowed the municipal councils operating within the micro-region to establish multi-purpose micro-region associations by means of written agreements.

The act sets out three conditions for the establishment of multi-purpose micro-region associations: the written agreement has to be approved by more than 50 per cent of the municipal councils, but at least by two municipal councils. The

¹⁶ PÁLNÉ KOVÁCS, ILONA – FINTA, ISTVÁN: *The legal regulatory and policy environment of local public services*. 2013, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont – Regionális Kutatások Intézete [Hungarian Academy of Sciences Centre for Economic and Regional Studies – Institute for Regional Studies], Pécs, 20.

¹⁷ BARTA, ATTILA: *Associations of local governments involved in the exercise of local environmental-protection-related functions*. 115.

¹⁸ LŐRINCSIK: cit. 84–85.

combined population of the “supporting” settlements must exceed 60 per cent of the population of the micro-region. Or the combined population of the “supporting” settlements must exceed 50 per cent of the population of the micro-region, if the number of municipal councils reaches 60 per cent of the number of settlements. The third condition is the registration by the state treasury.

Sec. 2(1) of MMAA lists the functions of multi-purpose micro-region associations. In my view, however, the activities of the associations are the provision of the following public services: a) education and training, b) social assistance, c) healthcare, d) family, child and youth protection, e) activities related to community culture and public collections.

The establishment of multi-purpose micro-region associations determined in the Government Decree No. 65/2004 of 15 April 2004 on the detailed conditions of the rate, application, decision-making system and disbursement of the subsidy of multi-purpose micro-region associations in 2004 was already based on the delimitation of micro-regions established, which multi-purpose micro-region associations the Government wished to establish on the basis of the principle of free association, encouraging them by means of budget support.

The multi-purpose micro-region associations are legal persons, thus the rules applicable to the operation of budgetary entities shall apply to their management. I explain the management of multi-purpose micro-region associations in more details in Chapter V.

The multi-purpose micro-region associations were established on the basis of the principle of free associations, though they are extensively regulated as regards their establishment, operation and organisation. Since, apart from the compelling force of the budgetary resources, the accession, departure and the scope of typically public service functions undertaken in the association depends on the independent, free choice of municipalities.¹⁹

During the 22-year existence of our local governments, the most serious intention to establish mandatory associations occurred with regard to multi-purpose micro-region associations. The followings were raised as advantages thereof: a) in this way it is possible to ensure nationwide coverage, b) the tasks can be performed in a stable, predictable way, c) functions and responsibilities of associations can be set out also directly by law, d) the joint performance of tasks can

¹⁹ BEKÉNYI, JÓZSEF – BARABÁS, ZOLTÁN – DEÁK, LÁSZLÓ – PINTÉRNÉ VÍG, ILONA – VASS, GYÖRGY: The regulation of multi-purpose micro-region associations of municipalities, methodological interpretations. In NÉMETH, JENŐ (ed.): *Manual on micro-regions*. 2004, Hungarian Institute of Public Administration, Budapest, 27.

be financed in a normative way, e) there is no need for a parallel organisational structure for regional development.²⁰

As is generally known, the mandatory version did not receive the required support in the Parliament, therefore the voluntary version was adapted.

IV. THE REFORM OF THE SYSTEM OF ASSOCIATIONS²¹

A long-standing dispute with respect to associations has been resolved by the *expressis verbis* declaration in the Fundamental Law of the possibility of mandatory associations. On 1 January 2013, the Associations Act and MMAA are to cease to have effect and LGHA is to enter into force, in addition to the possibility of free associations, the possibility of mandatory associations shall appear, as *the law may provide for the performance of the mandatory functions of the local government in the form of an association*.²² With regard to the right (and obligation) of local governments to establish associations, LGHA chooses a substantially simpler solution as compared to the former rules. However, it does not contain a detailed description of certain cases of mandatory associations. The establishment of a common municipal office may be considered to be a quasi-mandatory association.²³

From 1 January 2013 “*The municipalities within a district, the administrative areas of which are separated by the administrative area of not more than one settlement and the population of which does not exceed two thousand shall establish a common municipal office. Settlements with a population of more than two thousand may also belong to a common municipal office.*”²⁴

The passages of the council-acts are reflected in the regulation, which regulation does not impair the free association, but imposes the obligation to establish associations, and the new provisions restrict the free establishment of organisations to a certain extent.²⁵

²⁰ BODNAR, NORBERT – ME DF AJDI: The freedom of associations as a changing value in the Hungarian public administration. In *The Collection of Studies of the Conference entitled The fundamental values of state and law in a changing world* (ed. Prof. Dr. Imre Verebélyi). 2012, Győr, 10.

²¹ Changes to the legislation on the associations of local governments Ministry of Interior, Volume 2012. XIV., Issue 5.

²² Sec. 34(2) of the Fundamental Law

²³ CSÖRGITS, LAJOS: *The current developments of the performance of municipal functions – theoretical and practical issues, with special regard to certain elements of education*. 10.

²⁴ Sec. 85(1) of LGHA

²⁵ BALÁZS, ISTVÁN: The transformation of the Hungarian public administration from the change of system up to the present day. *New Hungarian Public Administration* Vol. 5, 2012., Issue 12, 11.

*“The total population of the settlements belonging to a common municipal office is at least two thousand, or the number of the settlements belonging to a common office is at least seven.”*²⁶

Due to these rules, the district-notary offices operating already as associations with a population less than two thousand had to seek for the membership of new municipalities, which resulted in financial, organisational and personal changes in the life of a well-functioning association holding 3-4 municipalities together.

With regard to common municipal offices, I feel the constraint to establish an association from the provision that *the municipal councils of the affected municipalities shall agree on the establishment or the cessation of the common municipal office within sixty days following the date of the general local elections. The agreement shall enter into force on 1 January of the year following the year of the general local elections.*²⁷ The legislation does not address the incident when the municipalities constituting the common office are not able to cooperate reasonably. It does not allow the municipalities to leave the association during the year, contrary to the general rules applicable to associations.

*“It is allowed to join the association as of the first day of the calendar year and to leave the association as of the last day of the calendar year...²⁸, the accession to and the leaving of the association shall be decided, unless otherwise provided for by law, at least six months previously by a qualified majority.”*²⁹

The following legal provision may result in the constraint to establish an association: *The municipal councils of cities and settlements with a population exceeding two thousand people may not deny the conclusion of the agreement on the establishment of a common municipal office, if it is initiated by a neighbouring settlement.*³⁰

The principle of mandatory associations can most conveniently be demonstrated through the example of common offices. During the provision of other public affairs of the municipalities, it is the deficit which results in the constraint to establish associations. The Government, by the distraction or promotion of state subsidies, provides clear guidance on the form of performing public services. As a recent example, nurseries and pre-school education can be mentioned. The intensity of cooperation can be encountered also in the cases of tenders, consortiums are preferred.

²⁶ Sec. 85(2) of LGHA

²⁷ Sec. 85(3) of LGHA

²⁸ Ibid. Sec. 89(1)

²⁹ Ibid. Sec. 89(2)

³⁰ Ibid. Sec. 85(7)

The conversion and the closure of associations – the new form

By the decision of the legislators, the opportunity of municipalities to establish associations affecting more areas of the municipalities terminated “as a result of the substantial restructuring of the division of labour between the state and the municipalities with regard to the provision of public services”³¹.

Let us examine the most significant ones.

In respect of local governments, the LGA designated the provision of education within the scope of local public services and specified primary school education within the scope of municipal public services to be supplied locally. The affected municipal councils may agree on the joint control (establishment, maintenance and development) of one or more institutions supplying two or more villages, or supplying a city and a village. The municipalities carried out their task to provide public education on the basis of Act LXXIX of 1993 on Public Education (hereinafter: Public Education Act). Under Clause 48 of Sec. 121 of the Public Education Act the municipality was allowed to provide its municipal task of primary education through an association of municipalities.³²

Due to the distraction by the state of municipal functions affecting public education “From 1 January 2013 the association of municipalities may not carry out any basic educational function of the state.”³³

The adoption of the Act XXI of 1996 on Spatial Development and Spatial Planning has also resulted in the increase of the number of associations. The legislation was accompanied by a substantial amount of budgetary resources encouraging the establishment of spatial development associations.³⁴

*“The municipal councils of local governments may establish spatial development associations vested with legal personality for the coordinated development of settlements, the elaboration of common spatial development programmes and the establishment of common funds pursuing the implementation of developments.”*³⁵

Three kinds of construction authority exercised the competencies and public powers in the construction administration. Under Sec. 52(1) of the Act LXXVIII of 1997 (hereinafter: Construction Act), in case of “minor” cases the notaries of

³¹ BENDE-SZABÓ, GÁBOR: *The new system of legislation on the property of municipalities*. 41.

³² Based on IMRE, ANNA: Associations of municipalities supporting the provision of educational tasks. *Hungarian Pedagogy* Vol. 103, Issue 3, 371–387.

³³ Sec. 3(1) of Act CLXXXVIII of 2012 on the obtaining by the state of the maintenance of certain institutions maintained by municipalities which carry out tasks of public education.

³⁴ BUJDOSÓ, SÁNDOR: *The modernisation programme of the services of public administration; the role of micro-regions and the legislation on multi-purpose micro-region associations*. 417.

³⁵ Sec. 10(1) of the Act XXI of 1996 on spatial development and spatial planning

the settlements, in case of the so-called priority first instance construction cases the regional (urban) notary or those proceeded who were able to permanently ensure the professional conditions laid down. The associations of building authorities were established typically for this third eventuality.³⁶

From 1 January 2013 the notary of the district capital, as the general first instance building authority took over the duties of the first instance building authority. The notaries and the administrators of the building authority of the mayor's offices exercising the competence of the authorities of first instance were obliged to forward the documents of cases ongoing on 31 December 2012 to the competent notary of the district capital, as a matter of urgency, subdivided in accordance with the provisions of Act CXL of 2004 on the General Rules of Administrative Proceedings and Services on the management of documents.³⁷

The powers and duties of the first instance building authorities may not be exercised by associations of municipalities.

2013 is not only "famous" for the fact that associations were established and closed, but for the review of the form of associations mandatorily rendered until 30 June 2013 under Sec. 146(1) of LGHA. The municipalities favoured the forms of co-operation which did not have legal personality. During the mandatory review of associations, the municipalities were obliged to transform the associations without legal personality to associations with legal personality, obliging them to operate in accordance with the agreement on the association or with organisational and operational rules. The decision-making body of the associations of municipalities is the association council. The monitoring of the associations took place with regard to various aspects. The State Audit Institution carried out the compliance audit, the Treasury – through the applications and reports of municipalities which performed duties receiving budget support – carried out the financial control, while the state administration office, the predecessor of today's government agencies carried out the legal control.³⁸ LGHA specifies in detail the operation of associations, I omit, in this study, the analysis thereof.

³⁶ BENKÁR, JÓZSEF: On the administration in the construction industry Vol. 2004/3 VI., Issue 3.

³⁷ Sec. 13(1) of the Government Decree No. 343/2006 of 23 December 2006 on the appointment of building authorities and building regulatory authorities and on the conditions of operation thereof

³⁸ Based on: State Audit Institution: Report on the monitoring of the associations of and the performance of the duties of municipalities, October 2014

V. THE MANAGEMENT OF ASSOCIATIONS³⁹

During the reform of the system of associations the Government tried to motivate the municipalities by means of various economic incentives in order to boost the settlements' willingness to co-operate.

The Act CIX of 2009 on the Amendment of Certain Acts Underpinning the 2010 Budget of the Hungarian Republic amended, *inter alia*, the Associations Act. As a result of the amendment, the budgetary institution legal status of the associations having legal personality – which caused many operational problems in practice – ceased, to their management the rules on the management of budgetary institutions are to be applied⁴⁰

It is a new rule that, in the case of an association with legal personality, the duties carried out by an association established under Sec. 16 of the Associations Act and the budget of budgetary institutions maintained by this association, unless otherwise provided for in the agreement on the association, is included in the budget of the municipality in which the association with legal personality has its seat.⁴¹

If the local government enters into an agreement with another local government with regard to the provision of management or technical duties of its budgetary institution, the budget of the budgetary institution shall be integrated into the budget of the municipality controlling the budgetary institution.⁴²

Let us examine the rules on the management of associations:

- it is allowed to establish budgetary institutions, economic operators and to appoint the heads thereof,
- under a separate agreement, it may ensure the joint provision of certain public services together with other associations or local governments, they may implement joint developments, investments,
- the association council establishes the budget of the association independently, in a budgetary decision,
- unless otherwise provided, the members of the association contribute to the operational costs of the organisation in accordance with the proportion of the population of the settlements represented by the members,
- it can hold its own assets.

³⁹ Based on VIGVÁRI, ANDRÁS: Cost sharing techniques at the associations of municipalities, the methodological booklet of TÖOSZ (National Association of Municipalities).

⁴⁰ Clause c) of Sec. 8(3) of the Government Decree No. 292/2009 of 19 December 2009 on the *modus operandi* of public finances

⁴¹ Sec. 69(4) of the previous Act XXXVIII of 1992 on Public Finances

⁴² Sec. 36(7) of the Government Decree No. 292/2009 of 19 December 2009 on the *modus operandi* of public finances

At first, partly the financial constraint and partly the drawdown of the surplus grant resulted in such so-called “paper associations” which, in practice, did not function, they were co-operations established only to obtain supplementary state subsidies.

As for today, however, one may generally say that state subsidies are not sufficient for the functioning of associations, the own contribution of the associated municipalities is required to maintain an appropriate level of functioning. These contributions increase year by year. The municipalities are forced to be able to “transfer”, by ingenious accounting feats, the amount of state subsidies granted in relation to certain special duties of the municipalities to finance other special duties as well.

It can be established that the municipal associations have a great role to play in the provision of public services. Experience in recent years, decades has shown that particular attention should be paid to the financial sustainability of the system.⁴³ From the operation of the current system, it can be concluded that the system of financial support should be developed, additional state aids should be introduced which could provide an adequate assurance of the continuous functioning of the already existing associations. Another incentive element could be reducing bureaucratic burdens via shaping the existing legislative environment further.

VI. THE FUTURE OF ASSOCIATIONS – FINAL CONSIDERATIONS

“Although the municipalities had wide-ranging autonomy in legal terms, but only a very limited number of municipalities had the privilege of economic independence. The municipalities received new mandatory tasks, while the cover required to the correct provision thereof was not available.”⁴⁴

By 2010 the change became inevitable and in 2012 the review of the Hungarian municipal system began, in the course of which the associations were not unaffected by the change. As a result, the associations continued their tasks in the framework of a new legislation, in a legal form and with a financial legal status. It is worth examining if the new “form” reflects the will of legislature.

The literature is divided in relation to the most common associations of municipalities. Some of them mention the common municipal offices (district-notary offices) as the most widespread form of associations, elsewhere the most signif-

⁴³ NAGY, KLÁRA: *The organisation of tasks in the light of self-governance*. 11.

⁴⁴ ZONGOR, GÁBOR: Retrospection and foresight in relation to municipalities or subjective assessment of the past nearly quarter of a century. 599–600.

icant was the association maintaining institutions intended to jointly maintain nurseries and primary schools. The settlement development associations have an important role to play and associations carrying out the tasks of the guardianship authority are highlighted. Although the co-operations with 3-4-5 member-municipalities continue to be widespread, the internal proportions have modified to an appreciable extent and associations with 30-40 members are not uncommon (often in the social area), and examples of especially large associations operating with the co-operation of even 150-200 municipalities (typically in the area of waste management).

As for today the institution of associations became accepted, but it shows a clear decline in comparison to the earlier situation. At the end of 2015, in the beginning of 2016, the number of associations was about 1000. What can cause this?

“The downturn in the field of local democracy and self-governance experienced since 2010 results in the decrease in the number of associations in Hungary. Such a centralization of tasks and resources was carried out which changed the distribution of functions and competences one-sidedly in favour of the state. The Council of Europe found in many respects that the Hungarian situation failed to comply with the principles and requirements laid down in the Charta. It emphasizes that the Hungarian Fundamental Law does not recognize the principle of self-government in such an explicit way as the Charta requires and observes that the new constitutional rules did not provide protection against the state distracting the most significant municipal functions. The allocation of functions between the state and the municipalities does not comply with the principle of subsidiarity.”⁴⁵

It is, however, important to underline that the proper functioning of the system of associations cannot primarily be measured by the number of associations, but in the light of the duties carried out by the association.

The Associations Act detailed the uniform principles of associations in Sec. 2, as follows: the freedom of association, equality, the principle of mutual benefits and burden sharing.

Is the principle of the freedom of association sustainable or will it be replaced by mandatory associations?

May the economic situation override it?

Can we actually speak about free associations today at all?

In general, it can be stated that in the current legislative environment and considering the “financial background”, the voluntary nature and the principle of free choice may be questioned.

⁴⁵ SZENTE, ZOLTÁN: Cardinal transformations – The system of municipalities. *Hungarian Academy of Sciences Budapest* 2014/29., 9.

It is established that the independent provision of duties by the municipalities was a thing in the past, they need to establish associations, irrespective of the “tariff”. The association always has a price, playing with numbers makes it difficult to observe the principle of self-government. The question is whether the principle of equality, the principle of mutual benefits and the burden sharing be ensured? The fear of many small settlements of the larger ones is understandable, since, in relation to the implementation of limited resources, it is their historic experience that the centre takes the major portion of the funds.

The recognition of the possibility of mandatory associations divides the law enforcers as to whether the statutory obligation represents a step backwards or not.

The mandatory association does not mean the emptying of the freedom of association, if it is not exclusive, but concerns only specific issues.⁴⁶

Based on this approach, the forced merger of offices was a concrete task and not a form of the application of the freedom of association. However, it is to be understood that a substantial number of small municipalities are not able to finance their operation in a sustainable manner, they are suffering from a lack of resources not only in terms of development costs, but also as regards operating costs. In my opinion, the new way of financing the municipal system, the system of financing functions introduced instead of the system of resource management, the essence of which is that the state provides budget support to municipalities in relation to certain duties, with restricted use⁴⁷, and local revenues continue to be taken into account, did not result in a big breakthrough. “The system of function financing will become a system which provides real resources when the costs actually incurred will actually be financed.”⁴⁸

The state takes part more and more extensively in the performance of public functions, even though there is no disputing that public services need to be provided locally to the recipients. If we wish to have liveable settlements, we must aim at providing common public services. Is the citation in the Introduction “... an association must never be binding, but attracting” to be sustained? It depends on the way of thinking and the approach of the leaders of municipalities. Co-operation is essential and takes forward, this is what we need to aim for instead of state centralisation, even in the form of mandatory associations.

⁴⁶ BODNAR: cit. 101.

⁴⁷ SZENTE: cit. 6.

⁴⁸ ZONGOR: cit. 605.

LIST OF REFERENCES

- [1.] BARTA, ATTILA: Associations of local governments involved in the exercise of local environmental-protection-related functions. In FODOR, LÁSZLÓ –BÁNYAI, ORSOLYA (eds.): *The role of local governments in the formation of environmental policy and law*. 2017, Debrecen.
- [2.] BEKÉNYI, JÓZSEF –BARABÁS, ZOLTÁN –DEÁK, LÁSZLÓ –PINTÉRNÉ VÍG, ILONA –VASS, GYÖRGY: *The regulation of multi-purpose micro-region associations of municipalities, methodological interpretations*. In NÉMETH, JENŐ (ed.): *Manual on micro-regions*. 2004, Hungarian Institute of Public Administration, Budapest.
- [3.] BENDE-SZABÓ, GÁBOR: The new system of legislation on the property of municipalities András Patyi – András Lapsánszky: The change of system, democracy and the reform of the state in the past 25 years. 2014, Wolters Kluwer Kft. Complex Kiadó, Budapest.
- [4.] BENKÁR, JÓZSEF: On the administration in the construction industry. Vol. 2004/3 VI., Issue 3.
- [5.] BODNAR, NORBERT – ME DF AJDI: The freedom of associations as a changing value in the Hungarian public administration. p. 10. In *The Collection of Studies of the Conference entitled The fundamental values of state and law in a changing world* (ed. Prof. Dr. Imre Verebélyi) Győr, 2012
- [6.] BUJDOSÓ, SÁNDOR: The modernisation programme of the services of public administration; the role of micro-regions and the legislation on multi-purpose micro-region associations – The article is the edited version of the presentation from the conference of the Regional Statistical Department of the Hungarian Statistical Society (Budapest, 9 June 2004). <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/terstat/2004/05/wbujdos.pdf> [Time of downloading: 5 February 2018]
- [7.] CSÖRGITS, LAJOS: The current developments of the performance of municipal functions – theoretical and practical issues, with special regard to certain elements of education CODIFICATION AND PUBLIC ADMINISTRATION 2:(2) pp. 5–48. 2013. <http://dfk-online.sze.hu/images/egyedi/doktori/doktori%20m%C5%B1helytanulm%C3%A1nyok/cs%C3%B6rgits.pdf> [Time of downloading: 26 June 2017]
- [8.] IMRE, ANNA: Associations of municipalities supporting the provision of educational tasks. *Hungarian Pedagogy* Vol. 103, Issue 3, 371–387. National Institute for Public Education, Research Centre, 2003.
- [9.] LOVAS, JUDIT: *The system of the associations of local governments in Hungary, the presentation of the forms of co-operation with an overview on the administrative reforms*. Thesis. 2013, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of Administrative Law.
- [10.] LŐRINCSIK, PÉTER: *The possibility of forced associations in the case of associations of micro-regions*.
- [11.] MARCSÁK, DEBÓRA: *The possibilities of local governments to establish associations and their role in practice*. Thesis. 2015, Budapest Business School, Faculty of Management and Business, Zalaegerszeg.
- [12.] PÁLNÉ KOVÁCS, ILONA – FINTA, ISTVÁN: *The legal regulatory and policy environment of local public services*. 2013, MTA Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutató-

- központ – Regionális Kutatások Intézete [Hungarian Academy of Sciences Centre for Economic and Regional Studies – Institute for Regional Studies], Pécs.
- [13.] PESZEKI, ZOLTÁN: Economics of Municipalities Szent István University 2011. http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2010-0019_Telepulesgazdasagtan/ch11s02.html [Time of downloading: 29 January 2018]
- [14.] SZABÓ, LAJOS: The associations of local governments. *Magyar Közigazgatás* [Hungarian Public Administration] Vol. 1994/3.
- [15.] SZENTE, ZOLTÁN: Cardinal transformations – The system of municipalities Hungarian Academy of Sciences Budapest, 2014/29.
- [16.] VEREBÉLYI, IMRE: The fundamental trends of the development of local authorities. *Hungarian Public Administration* Vol. 1995/2.
- [17.] VIGVÁRI, ANDRÁS: Cost sharing techniques at the associations of municipalities, the methodological booklet of TÖOSZ (National Association of Municipalities). <http://xn--tosz-5qa.hu/uploads/dokumentumok-kiadvanyok/koltseggaszarlasitechnikak.pdf> [Time of downloading: 5 February 2018]
- [18.] ZONGOR, GÁBOR: Retrospection and foresight in relation to municipalities or subjective assessment of the past nearly quarter of a century – András Patyi – András Lapsánszky: The change of system, democracy and the reform of the state in the past 25 years. 2014, Wolters Kluwer Kft., Complex Kiadó, Budapest.

Changes to the legislation on the associations of local governments Ministry of Interior, Volume 2012. XIV., Issue 5

State Audit Institution: Report on the monitoring of the associations of and the performance of the duties of municipalities, October 2014

Sources of law

- [1.] The Fundamental Law of Hungary
- [2.] Act XXII of 1886 on Municipalities
- [3.] Act XX of 1949 on the Constitution of the Republic of Hungary
- [4.] Act I of 1950 on Local Councils
- [5.] Act X of 1954 on Councils
- [6.] Act I of 1971 on Councils
- [7.] Act LXV of 1990 on Local Governments
- [8.] Act XXXVIII of 1992 on Public Finances
- [9.] Act LXXIX of 1993 on Public Education
- [10.] Act XXI of 1996 on Spatial Development and Spatial Planning
- [11.] Act XV of 1997 on the European Charter of Local Self-Government
- [12.] Act LXXVIII of 1997 on the Formation and Protection of the Built Environment
- [13.] Act CXXXV of 1997 on the Associations and Co-operation of Local Governments
- [14.] Act CIX of 2009 on the Amendment of Certain Acts Underpinning the 2010 Budget of the Hungarian Republic

- [15.] Act CLXXXIX of 2011 on the Local Governments of Hungary
- [16.] Act CLXXXVIII of 2012 on the obtaining by the state of the maintenance of certain institutions maintained by municipalities which carry out tasks of public education
- [17.] Government Decree No. 343/2006 of 23 December 2006 on the appointment of building authorities and building regulatory authorities and on the conditions of operation thereof
- [18.] Government Decree No. 292/2009 of 19 December 2009 on the modus operandi of public finances

